



# IW-Gutachten

## Langfristige Sicherung des Rentenniveaus?

Die Wahlprogramme von Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke und FDP im Generationencheck

Jochen Pimpertz, Ruth Maria Schüler

Auftraggeber:

INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft Georgenstraße 22 10117 Berlin

Köln, 07.06.2021

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Dr. Jochen Pimpertz  
+49 (0)221 / 4981 - 760  
pimpertz@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Rentenpolitik am Vorabend des demografischen Wandels</b>	<b>5</b>
<b>2 Programmatische Aussagen zum Rentenniveau</b>	<b>5</b>
<b>3 Sicherungsniveau und Beitragssatz im Generationencheck</b>	<b>7</b>
<b>4 Regelaltersgrenze, erweiterte Versicherungspflicht und Beitragsbemessung</b>	<b>13</b>
<b>5 Mehr Belastung als Sicherung der intergenerativen Balance</b>	<b>17</b>
<b>Literatur</b>	<b>19</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>21</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>21</b>

**JEL-Klassifikation:**

H55 - Gesetzliche Rentenpolitik und staatliche Pensionen

J11 - Demografische Trends und Bevölkerungsprognosen

## Zusammenfassung

Die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung steht vor demografischen Herausforderungen. Ohne Anpassungen wichtiger Stellschrauben droht bis zum Jahr 2040 ein Anstieg des Beitragssatzes auf 22,1 Prozent und danach weiter bis auf 23,6 Prozent im Jahr 2060, während gleichzeitig das Sicherungsniveau langfristig auf 45,8 respektive 44,4 Prozent sinkt. Die Rentenpolitik künftiger Bundesregierungen muss deshalb zwei Antworten geben: Wie können die Finanzierung umlagefinanzierter Rentenansprüche nachhaltig gesichert und die Finanzierungslasten generationengerecht aufgeteilt werden?

**Bündnis 90/Die Grünen** und **SPD** fordern in ihren Wahlprogrammen eine dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus bei mindestens 48 Prozent. Die damit einhergehenden zusätzlichen Finanzierungserfordernisse würden bis zum Jahr 2060 um 0,64 Prozentpunkte des jährlichen Bruttoinlandsprodukts steigen – den Anstieg der Ausgabenquote bei unverändertem Rentenrecht noch nicht eingerechnet. Die Partei **DIE LINKE** fordert sogar ein Rentenniveau von 53 Prozent. Mit zusätzlichen Bundeszuschüssen und einer Erwerbstätigenversicherung soll eine Gegenfinanzierung gelingen. Die Einbeziehung von Selbständigen, Beamten, Mandatsträgern und Mitgliedern der freien Berufe wird die ohnehin fragile intergenerative Balance aber nicht nachhaltig entlasten können, weil in Zukunft auch deren Anwartschaften im Umlagesystem finanziert werden müssen.

Bündnis 90/Die Grünen und SPD bekennen sich zur „Rente mit 67“, DIE LINKE will die Regelaltersgrenze sogar senken. Dabei ließe sich der Beitragssatzanstieg langfristig bei 20,8 Prozent stoppen und gleichzeitig ein Sicherungsniveau von dauerhaft deutlich über 44 Prozent realisieren. Voraussetzung dafür wäre, die Regelaltersgrenze auch nach 2031 mit unverminderter Geschwindigkeit anzuheben und in der Rentenanpassungsformel den Nachholfaktor wieder einzusetzen sowie den Nachhaltigkeitsfaktor neu zu justieren. Lediglich die **FDP** greift als Stellschraube die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors auf, votiert aber nicht für eine steigende Altersgrenze, sondern für ein Modell mit flexiblem Renteneintritt ab einem Alter von 60 Jahren bei versicherungsmathematisch berechneten Ansprüchen. Steuerzuschüsse sollen im Rahmen einer „Schuldenbremse 2.0“ für Sozialversicherungen auf versicherungsfremde Ausgaben begrenzt werden – ein Beitrag zur Vermeidung von Staatsschulden, die zur Finanzierung aktueller Sicherungsansprüche aufgenommen werden könnten, deren Tilgung aber künftige Generationen belasten würde.

## 1 Rentenpolitik am Vorabend des demografischen Wandels

Im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 präsentieren die Parteien ihre Wahlprogramme und positionieren sich darin auch zur Weiterentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Dabei stehen die politischen Akteure, die sich im Herbst zur (Wieder-)Wahl stellen, vor einem Dilemma: Denn auf der einen Seite können sie sich zu sozialpolitisch opportun erscheinenden Sicherungsversprechen bekennen – in der Hoffnung, die eigenen Wahlchancen insbesondere in der Gruppe der Ruheständler und rentennahen Jahrgänge zu befördern. Auf der anderen Seite provozieren allzu generöse Leistungsversprechen in der GRV zusätzliche Finanzierungserfordernisse, die die Gruppe der Beitragszahler nachhaltig belasten. Die Abwägung der Interessen unterschiedlicher Gruppen gewinnt zunehmend an Bedeutung, denn angesichts des bevorstehenden demografischen Wandels steht die umlagefinanzierte Rentenversicherung vor gravierenden Herausforderungen (Pimpertz, 2020). Ab Mitte der 2020er Jahre wechseln die geburtenstarken Kohorten nach und nach in den Ruhestand, so dass eine deutlich steigende Zahl von Rentenbeziehern von einer schwindenden Zahl an Beitragszahlern alimentiert werden muss (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 55). Um die steigenden Finanzierungslasten generationengerecht zu verteilen, werden die Beitragszahler in den kommenden Jahrzehnten mit steigenden Beitragssätzen und die Rentenbezieher mit einem sinkenden Sicherungsniveau konfrontiert. Diese „intergenerative Balance“ droht durch allzu generöse Wahlversprechen zusätzlich belastet zu werden. Deshalb rücken Fragen der nachhaltigen Finanzierung und intergenerativen Lastverteilung in den Mittelpunkt der Rentenpolitik. Welche Konzepte bieten die Parteien in ihren Wahlprogrammen zur Lösung an, welche ökonomischen Folgen und verteilungspolitische Konsequenzen ergeben sich daraus für die GRV?

Anders als bei konkreten Gesetzesvorhaben sind die programmatischen Formulierungen der Parteien oftmals allgemein gehalten. Zudem werden in der Regel Absichtserklärungen formuliert, die im Fall einer Regierungskoalition unter dem Vorbehalt eines Interessenausgleichs zwischen den beteiligten Parteien stehen. Die ökonomischen Folgen allgemein gehaltener Zielformulierungen und möglicher Instrumente lassen sich deshalb nur eingeschränkt empirisch abschätzen. Der von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) beauftragte Generationencheck Deutschland – ein Generationenkonto-Modell zur langfristigen Projektion fiskalisch und rentenpolitisch relevanter Kennziffern im demografischen Wandel (Berger et al., 2019; 2021) – ermöglicht es aber, einige der programmatischen Aussagen hinsichtlich ihrer ökonomischen und verteilungspolitischen Konsequenzen einzuordnen. Dazu werden im Folgenden die Kernaussagen der Wahlprogramme zur GRV zusammengefasst (Kapitel 2) und deren Implikationen – soweit möglich – auf der Grundlage des Generationenchecks diskutiert (Kapitel 3). Vorschläge, die den Charakter der GRV grundlegend verändern, können im Generationenkonto-Modell nicht simuliert werden, lassen sich aber auf der Grundlage einfacher ökonomischer Überlegungen einordnen (Kapitel 4).

## 2 Programmatische Aussagen zum Rentenniveau

Zum Zeitpunkt der Analyse lagen die Wahlprogramme und Programmentwürfe von FDP, SPD, der Partei DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen vor, deren rentenpolitischen Aussagen – vorbehaltlich der endgültigen Verabschiedung durch die jeweiligen Parteigremien – im Folgenden

komprimiert wiedergegeben werden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei Aussagen zur umlagefinanzierten Alterssicherung, die im besonderen Maße von den demografischen Entwicklungen betroffen ist. Querbezüge zu den steuer- oder arbeitsmarktpolitischen Kapiteln werden dabei nicht hergestellt.

### **Bündnis 90/Die Grünen – langfristige Sicherung bei 48 Prozent**

Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich für eine langfristige Sicherung des Rentenniveaus bei 48 Prozent aus (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 62). Mögliche Belastungen der Beitragszahler (Versicherte und Arbeitgeber) sollen durch höhere Steuerzuschüsse vermieden werden. Denn bei einem weiteren Absinken des Sicherungsniveaus drohe eine vermehrte Inanspruchnahme der Grundrente, die Akzeptanz des Systems wäre gefährdet. Um dieses Versprechen zu sichern, setzen Bündnis 90/Die Grünen unter anderem auf eine erhöhte Frauenerwerbstätigkeit (zum Beispiel durch ein Rückkehrrecht in Vollzeit). Außerdem soll die GRV langfristig zu einer Bürgerversicherung entwickelt werden. Dazu seien in einem ersten Schritt Selbständige und Abgeordnete zu integrieren. Das Programm bekennt sich zur „Rente mit 67“, macht darüber hinaus aber keine Aussagen über eine weitere Anpassung der Regelaltersgrenze. Ebenso unklar bleibt, was „mehr Flexibilität“ beim Rentenzugang bedeuten soll. Zudem soll die Grundrente zu einer „Garantierrente“ weiterentwickelt werden. Während das Wahlprogramm dazu unkonkret bleibt, sieht ein aktueller Antrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen eine gesetzliche Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus nach 30 Jahren Versicherungszeit vor (Deutscher Bundestag, 2021).

### **SPD – Rentenniveau von mindestens 48 Prozent**

Auch die Sozialdemokraten bekennen sich zu einem dauerhaften Rentenniveau von mindestens 48 Prozent. Sollten sich weitergehende Spielräume ergeben, so werden diese – dem Wortlaut nach zu urteilen – für ein höheres Sicherungsniveau genutzt. Eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze lehnt das Programm ab, da dies einer Rentenkürzung gleichkäme. Den Anspruch auf einen abschlagfreien vorzeitigen Rentenbezug besonders langjährig Versicherter will die SPD beibehalten (SPD, 2021, 35). Darüber hinaus deutet auch das Programm der Sozialdemokraten eine Weiterentwicklung hin zu einer Erwerbstätigenversicherung an. Mit der Integration von Selbständigen, Beamten, Mitgliedern freier Berufe und Mandatsträgern sollen die Sondersysteme der Alterssicherung „überwunden“ werden.

### **DIE LINKE – Anhebung auf 53 Prozent**

Der Leitantrag zum Wahlprogramm der Partei DIE LINKE fordert eine Anhebung des gesetzlichen Rentenniveaus auf 53 Prozent, im Gegenzug soll die private Riester-Rente entfallen (DIE LINKE, 2021, 17 ff.). Die erworbenen Ansprüche im Rahmen der Riester-Rente sollen in die GRV überführt werden, die steuerfinanzierten Zuschläge künftig in gleicher Höhe an die GRV fließen. Auch die Rente mit 67 solle zurückgenommen und ein abschlagfreier Bezug ab 65 Jahren ermöglicht werden, für Menschen mit 40-jähriger Beitragszeit sogar ab 60 Jahren. DIE LINKE fordert eine Weiterentwicklung der GRV zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung, wobei die Beitragsbemessungsgrenze zunächst „drastisch angehoben“ und schließlich gänzlich entfallen soll. Den Vorschlägen nach soll die GRV stärker umverteilend wirken, denn zum einen wird gefordert, den Anstieg der Rentenansprüche mit steigendem Einkommen (Ansprüche jenseits des

Doppelten des Durchschnitts im verfassungsgemäß zulässigen Rahmen) abzuflachen. Zum anderen fordert das Programm eine Mindestrente von 1.200 Euro netto pro Monat, wobei die Differenz zu dem beitragsbezogen ermittelten (Netto-)Rentenanspruch grundsätzlich aus Steuerermitteln finanziert werden soll. Vermögensfreibeträge bei der Ermittlung der Mindestrente sollen sicherstellen, dass zum Beispiel ein „normales“ selbstgenutztes Wohneigentum unangetastet bleibt. Darüber hinaus werden Leistungsverbesserungen im Rahmen der Anerkennung von Ausbildungszeiten, bei Erwerbslosigkeit, bei freiwilliger und unbezahlter Arbeit im Ehrenamt gefordert sowie Beitragszahlungen für Langzeiterwerbslose, eine einheitliche Anrechnung von drei Jahren Kindererziehungszeit für alle Eltern sowie ein erleichterter Zugang zu Erwerbsminderungsrenten.

### FDP – ohne Aussage zum Sicherungsniveau

Die Liberalen wollen die Alterssicherung nach einem „Baukastenprinzip“ aus den drei bekannten Säulen der Alterssicherung organisieren und fordern dazu die Übertragbarkeit von Ansprüchen auch bei einem Wechsel des Erwerbsstatus (FDP, 2021, 73 f.). Kernelement ist die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters nach schwedischem Modell. Ab dem 60. Lebensjahr soll ein Rentenbezug freiwillig möglich sein; Zuverdienstgrenzen sollen entfallen und ein Teilrentenbezug entbürokratisiert werden. Gleichzeitig soll die gesetzliche Rente auf zwei Pfeiler gestellt werden, in dem bei gegebenem Einkommensanteil für die Altersvorsorge ein Teil in eine kapitalgedeckte Vorsorge fließt, die als „Gesetzliche Aktienrente“ konzipiert wird. (Aus der Wortwahl geht nicht eindeutig hervor, ob damit ein kapitalgedeckter Finanzierungspfeiler innerhalb der GRV installiert werden soll, der einen Teil der bislang umlagefinanzierten Rente substituiert, oder ob die erste Säule um eine obligatorische kapitalgedeckte Säule ergänzt werden soll, die die geförderte Privatvorsorge künftig ersetzt.) Für die GRV soll mit Blick auf eine generationengerechte Lastverteilung „unter anderem“ der Nachholfaktor wieder eingesetzt werden. Auch die Freien Demokraten sprechen von einer Basisrente, wollen diese aber über Anrechnungsfreibeträge für gesetzliche Renten bei der Beantragung der Grundsicherung im Alter realisieren. Schließlich fordern die Freien Demokraten eine „Schuldenbremse 2.0“ für die Sozialversicherungen, mit der nicht nur das Volumen der Steuerzuschüsse beschränkt, sondern diese auch auf die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen begrenzt werden sollen.

## 3 Sicherungsniveau und Beitragssatz im Generationencheck

Mit Blick auf die umlagefinanzierte GRV gilt es abzuschätzen, welche Finanzierungserfordernisse aus den Leistungsversprechen erwachsen, die zum Beispiel in Form eines mindestens zu gewährleistenden Sicherungsniveaus formuliert werden. Allerdings eröffnen die programmatischen Formulierungen einen breiten Interpretationsspielraum, zum Beispiel wie lange ein „langfristig stabiles Sicherungsniveau“ wahren soll. Deshalb steht die Analyse der ökonomischen Folgen einzelner programmatischer Aussagen unter dem Vorbehalt der eigenen Interpretation. Dann aber erlaubt der Generationencheck Deutschland eine Folgenabschätzung, die zum Beispiel aus der Umsetzung jener Aussagen resultiert, die sich auf konkrete Parameter wie das Sicherungsniveau vor Steuern beziehen. Die Simulationsergebnisse lassen sich mit denen des Basiszenarios vergleichen, das hier als Referenz dient. Im Generationencheck Deutschland wurde zuletzt simuliert, wie sich Rentenniveau und Beitragssatz entwickeln werden, wenn die



Bevölkerungsalterung unter unverändertem Rentenrecht nachvollzogen wird (Pimpertz/Schüler, 2021, 12 ff.). Die im Folgenden referierten Zahlen sind dabei nicht als Prognose zu verstehen, da das Modell auf Annahmen über langfristige Entwicklungen basiert, deren Variation die Höhe der absoluten Werte beeinflusst. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Basisszenarios lassen sich aber relative Veränderungen beschreiben und interpretieren, die sich in alternativen Modellszenarien ergeben.

### Basisszenario und kombiniertes Reformszenario

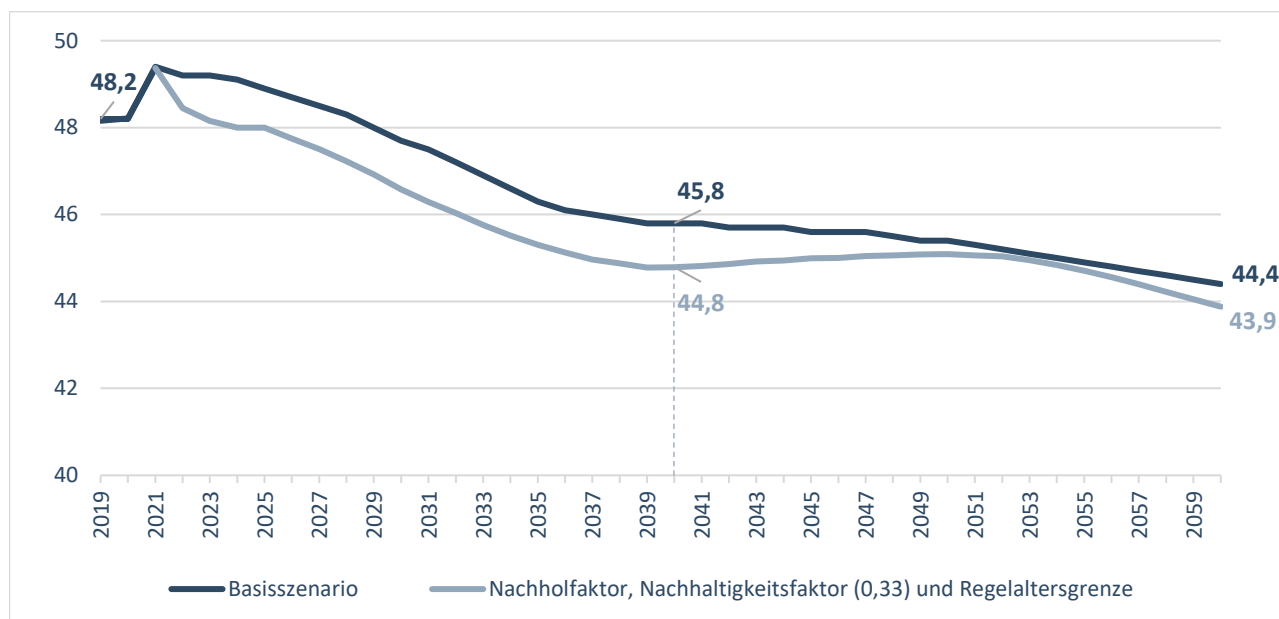
Demnach wird das Sicherungsniveau vor Steuern im **Basisszenario** bei unverändertem Rentenrecht bis zum Jahr 2029 über 48 Prozent liegen. Das Niveau springt am aktuellen Rand zum einen coronabedingt um gut 1 Prozentpunkt nach oben, zum anderen aufgrund einer Statistikrevision, die zu Abweichungen gegenüber den in vorangegangenen Rentenversicherungsberichten kommunizierten Werten führt (BMAS, 2020, 47; Pimpertz/Schüler, 2021, 15). Danach sinkt es kontinuierlich bis auf 45,8 Prozent im Jahr 2040. Mitte der 2040er Jahre setzt sich der Rückgang leicht gebremst fort, im Jahr 2060 liegt der Wert bei 44,4 Prozent (Abbildung 3-1). Dabei folgt die Entwicklung regelgebunden dem vom Gesetzgeber intendierten Pfad. Denn angesichts der absehbaren Bevölkerungsalterung sollen künftige Rentnerkohorten einen Teil der demografisch bedingt steigenden Finanzierungslasten tragen, statt diese einseitig den nachfolgenden Beitragszahlern aufzubürden. Aber auch die Beitragszahler tragen einen Teil der wachsenden Finanzierungslasten, muss doch der Beitragssatz bis zum Jahr 2040 auf 22,1 Prozent steigen und danach weiter bis auf 23,6 Prozent im Jahr 2060 (Abbildung 3-2). Parallel dazu steigt auch der Steuerzuschuss an die GRV, da zum Beispiel der Allgemeine Bundeszuschuss auch in Abhängigkeit von der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben wird (Pimpertz/Schüler, 2021, 16).

Im Generationencheck Deutschland wurde des Weiteren ein **kombiniertes Reformszenario** simuliert, das zum einen das sofortige Wiedereinsetzen des Nachholfaktors beinhaltet, zum anderen eine Höhergewichtung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie eine fortgesetzte Anhebung der Regelaltersgrenze (Pimpertz/Schüler, 2021, 22 ff.). Infolgedessen würde das Sicherungsniveau zunächst schneller sinken als im Basisszenario und im Jahr 2040 1 Prozentpunkt niedriger ausfallen, danach aber – vor allem aufgrund der zusätzlichen Rentenanwartschaften infolge der unterstellten längeren Lebensarbeitszeit – bis Mitte der 2050er Jahre wieder an das Niveau im Basisszenario heranreichen (Abbildung 3-1). Gleichzeitig verteilt sich die Finanzierungslast auf mehr Schultern, da im Querschnitt der Erwerbsbevölkerung bei längerer Erwerbszeit mehr Versicherte Beiträge einzahlen. Der Beitragssatzanstieg ließe sich deshalb ab dem Jahr 2040 dauerhaft bei 20,8 Prozent bremsen (Abbildung 3-2).

Dieses kombinierte Reformszenario steht für eine Möglichkeit, über die vorhandenen Stellschrauben der GRV die Lastverteilung zwischen den Beitragszahlern und Rentnern zu justieren, ohne das System in Frage zu stellen. Die ursprünglich bis zum Jahr 2030 definierten Haltelinien von maximal 22 Prozent Beitragssatz und mindestens 43 Prozent Sicherungsniveau vor Steuern ließen sich auf diese Weise nicht nur dauerhaft einhalten, sondern sogar unterbieten beziehungsweise übertreffen. Mit der Forderung nach dem Wiedereinsetzen des Nachholfaktors greift das **Wahlprogramm der FDP** immerhin eine der drei simulierten Stellschrauben explizit auf. Die Effekte, die allein aus der Wiedereinführung des Nachholfaktors resultieren, machen allerdings nur einen Bruchteil dessen aus, was die drei genannten Maßnahmen zusammen ins-

### Abbildung 3-1: Entwicklung des Sicherungsniveau vor Steuern

in der GRV, in Prozent

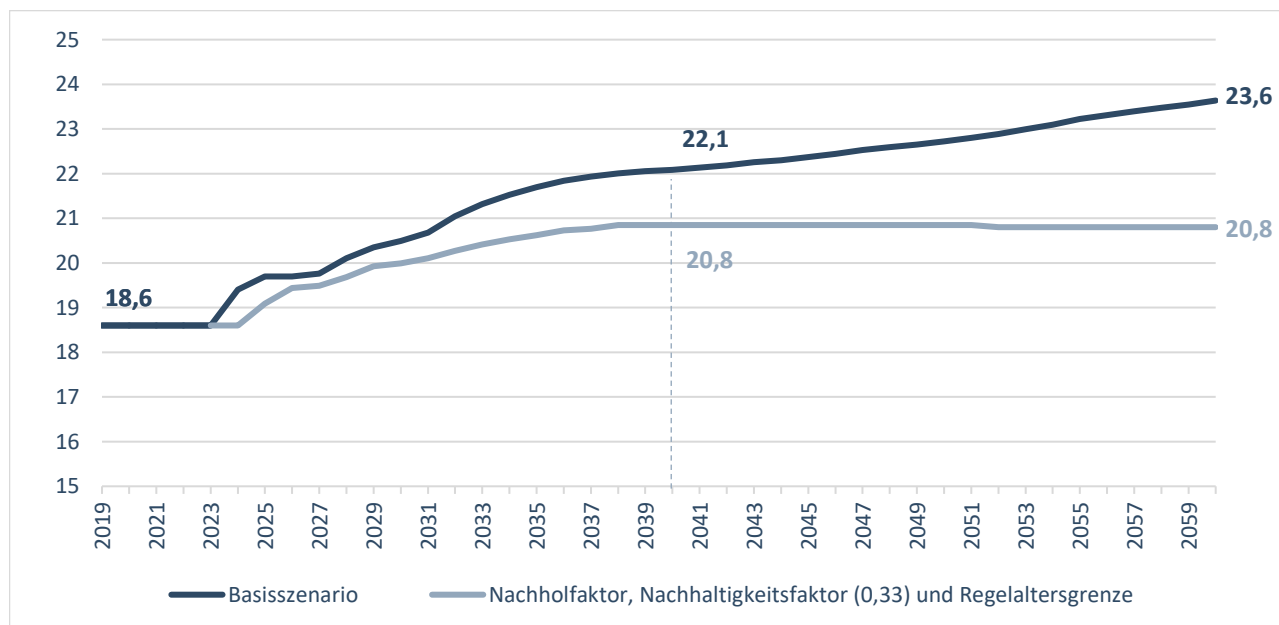


Um den Effekt sichtbar darzustellen, wurde das Minimum der Ordinate auf 40 Prozent gesetzt.

Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Generationencheck Deutschland (Berger et al., 2019; 2021; Pimpert/Schüler, 2021)

### Abbildung 3-2: Szenarien der Beitragssatzentwicklung

In der GRV, Beitragssatz in Prozent



Um den Effekt sichtbar darzustellen, wurde das Minimum der Ordinate auf 15 Prozent gesetzt.

Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Generationencheck Deutschland (Berger et al., 2019; 2021; Pimpert/Schüler, 2021)

gesamt bewirken könnten. Nach 2030 läge der Beitragssatz dann immerhin um 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte unter dem Niveau im Basisszenario, das Rentenniveau allerdings um 0,8 bis 0,9 Punkte tiefer (Pimpertz/Schüler, 2021, 19 f., Abbildungen 3-5, 3-6).

### Sicherungsniveau von dauerhaft 48 Prozent

Die Programme von **Bündnis 90/Die Grünen, SPD und DIE LINKE** erwähnen dagegen weder die Bedeutung des Nachholfaktors noch die des Nachhaltigkeitsfaktors. Mehr noch sprechen sich alle drei Parteien gegen eine weitere Anpassung der Regelaltersgrenze aus, die Partei DIE LINKE fordert sogar ein Absenken der Altersgrenze auf dauerhaft 65 Jahre. Die SPD möchte das Privileg eines abschlagfreien vorzeitigen Rentenbezugs für besonders langjährig Versicherte beibehalten, DIE LINKE dagegen ausweiten. Gleichzeitig bekennen sich die Parteien zu einem langfristig stabilen Sicherungsniveau von mindestens 48 Prozent, DIE LINKE sogar von 53 Prozent.

Im Generationencheck Deutschland lässt sich zunächst ermitteln, welche Finanzierungserfordernisse aus einem dauerhaft fixierten **Sicherungsniveau von 48 Prozent** bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen, namentlich einer ab 2031 bei 67 Jahren fixierten Regelaltersgrenze resultieren.<sup>1</sup> Im Folgenden wird dazu die Veränderung des Anteils staatlicher Ausgaben für Renten und Pensionen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrachtet. Auf die Angabe absoluter Werte wird dagegen verzichtet. Denn das Generationenkonto-Modell basiert auf Annahmen unter anderem zur langfristigen Entwicklung des BIP, der Erwerbstätigkeit und der Erwerbseinkommen sowie zur Inflation, die keinen prognostischen Wert haben, aber mit deren Variation vor allem weit entfernt liegende Datenpunkte schwanken können.

Betrug der Anteil der staatlichen Ausgaben für Renten und Pensionen am BIP im Basisjahr des aktualisierten Generationenchecks 10,1 Prozent – coronabedingte Sondereffekte werden damit ausgeblendet –, so steigt dieser bis zum Jahr 2040 auf rund 11,6 Prozent und danach weiter bis auf knapp 12,3 Prozent im Jahr 2060 (Tabelle 3-1). Im kombinierten Reformszenario würde der Anstieg abflachen und im Jahr 2040 rund 11 Prozent sowie 11,1 Prozent im Jahr 2060 betragen. In die entgegengesetzte Richtung wirkt dagegen eine dauerhafte Absicherung eines Rentenniveaus von 48 Prozent: Bis zum Jahr 2040 stiege die BIP-Quote auf 11,95 Prozent, bis zum Jahr 2060 sogar auf 12,89 Prozent. Gegenüber dem Basisszenario ergibt sich damit bis 2040 ein um 0,36 Prozentpunkte höherer Anteil der Renten- und Pensionsausgaben am BIP, bis zum Jahr 2060 um 0,64 Prozentpunkte. Im Vergleich zum kombinierten Reformszenario fällt der Anstieg um plus 1,0 Prozentpunkte (2040) respektive plus 1,77 Prozentpunkte (2060) noch deutlicher aus. Weil sich die Entwicklung der Aufwendungen für die Pensionen ehemaliger Staatsdiener in den drei Szenarien nicht unterscheidet, sind die Veränderungen allein auf die Variation der Parameter in der GRV zurückzuführen.

---

<sup>1</sup> Auf die Simulation eines Sicherungsniveaus vor Steuern von 53 Prozent wird im Folgenden verzichtet. Denn der Vorschlag der Partei DIE LINKE verändert gleichzeitig die Finanzierungsregeln des Systems so grundlegend, dass eine Erwerbstätigenversicherung mit Aufhebung der Regelaltersgrenze bei erweiterter Möglichkeit zum abschlagfreien frühzeitigen Rentenbezug eine vollständig neue Modellierung erfordern würde. Die Modellierung eines derartig neuen Modells übersteigt den Untersuchungsauftrag.

### Tabelle 3-1: Ausgaben für Renten und Pensionen

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	Basisszenario	Kombiniertes Reformszenario	Sicherungs niveau von dauerhaft 48 Prozent
2019	10,10	10,10	10,10
2040	11,59	10,95	11,95
2060	12,25	11,12	12,89

Kombiniertes Reformszenario: sofortiges Wiedereinsetzen des Nachholfaktors, Gewichtung des Nachhaltigkeitsfaktors mit 0,33 statt 0,25, Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 um zwei Monate pro Jahr bis zum Jahr 2052 und danach fixiert bei 70 Jahren (Pimpertz/Schüler, 2021, 23).

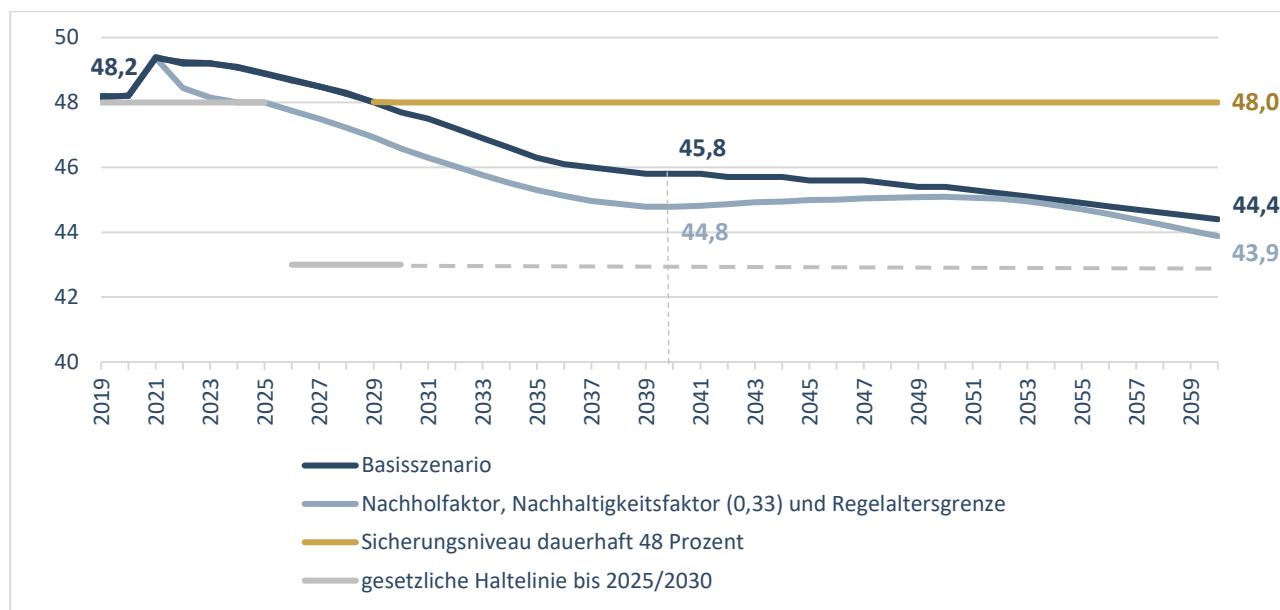
Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Generationencheck Deutschland, 2021

Die Betrachtung von BIP-Quoten vermag allerdings kaum einen Eindruck von den Größenordnungen zu vermitteln, die mit der Variation der Szenarien einhergehen. Um den Effekt besser illustrieren zu können, kann die Veränderung der Quoten kontrafaktisch auf der Grundlage des BIP aus dem Basisjahr ausgedrückt werden. „Kontrafaktisch“ heißt, dass die Veränderung des Ausgabenanteils, die sich unter dem demografischen Wandel und den gegebenen Modellannahmen in den jeweiligen Szenarien im Jahr 2060 ergeben, ins Basisjahr gespiegelt werden, so als wären die Effekte bereits 2019 aufgetreten. Deshalb sind die folgenden Formulierungen im Konjunktiv gehalten, denn sie dienen allein der Illustration der Größenverhältnisse und sind nicht im Sinne einer Prognose fehlzuinterpretieren.

- Im Jahr 2019 betrug das nominale BIP laut Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 3.449,05 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2021, 4). Dem Anstieg des Ausgabenanteils im Basisszenario um 1,49 Prozentpunkte bis 2040 hätten demnach im Jahr 2019 zusätzliche Ausgaben in Höhe von 51,4 Milliarden Euro entsprochen, der Anstieg bis zum Jahr 2060 einer Summe von knapp 74,2 Milliarden Euro. Diese Summen wären also im Jahr 2019 zusätzlich zu finanzieren gewesen, wenn sich die demografischen Verhältnisse der Jahre 2040/2060 sowie die bis dahin unterstellten Entwicklungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bereits im Basisjahr eingestellt hätten – wohl wissend, dass sich die realen Verhältnisse der Jahre 2019 und 2060 nur bedingt vergleichen lassen.
- Im Vergleich dazu hätten dem vor allem demografisch bedingten Anstieg der Ausgabenquote bis 2040 (2060) – übertragen auf die Verhältnisse des Jahres 2019 – im kombinierten Reformszenario zusätzliche Aufwendungen von lediglich 29,3 (35,2) Milliarden Euro entsprochen.
- Bei einem stabilen Sicherungsniveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2040 (2060) hätte dem Zuwachs um 1,85 (2,79) Prozentpunkte des BIP dagegen eine Summe von 63,8 (96,2) Milliarden Euro entsprochen, die im Jahr 2019 zusätzlich zu finanzieren gewesen wäre.

### Abbildung 3-3: Fixiertes Sicherungsniveau vor Steuern

In der GRV, in Prozent

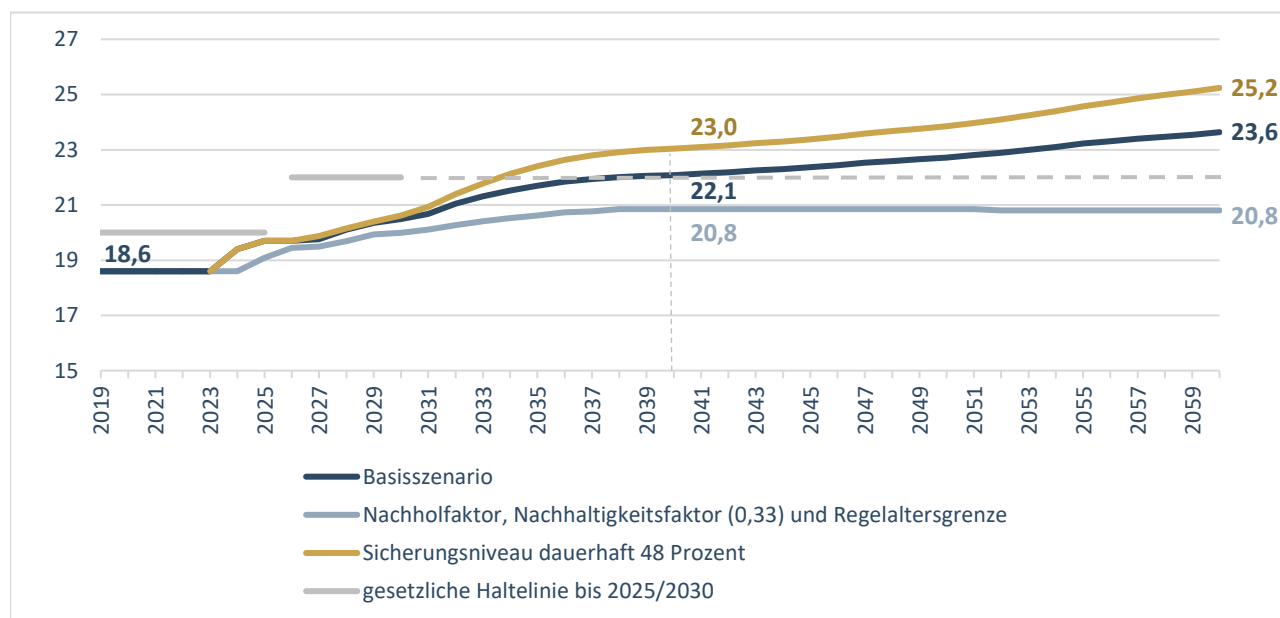


Um den Effekt sichtbar darzustellen, wurde das Minimum der Ordinate auf 40 Prozent gesetzt.

Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Generationencheck Deutschland (Berger et al., 2019; 2021; Pimpert/Schüler, 2021)

### Abbildung 3-4: Beitragssatzentwicklung bei fixiertem Sicherungsniveau

In der Gesetzlichen Rentenversicherung, Beitragssatz in Prozent



Um den Effekt sichtbar darzustellen, wurde das Minimum der Ordinate auf 15 Prozent gesetzt.

Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Generationencheck Deutschland (Berger et al., 2019; 2021; Pimpert/Schüler, 2021)

Im Generationencheck Deutschland lässt sich zusätzlich simulieren, wie sich der Beitragssatz (und der Bundeszuschuss) bei gegebenem Sicherungsniveau von 48 Prozent entwickeln müssten, so denn die Finanzierungsregeln des Status quo beibehalten werden:

- Demnach läge der Beitragssatz im Jahr 2040 bereits bei 23,0 Prozent, also um 0,9 Prozentpunkte über dem des Basisszenarios, und sogar 2,2 Prozentpunkte höher als im kombinierten Reformszenario (Abbildung 3-3). Bis zum Jahr 2060 würde der Satz sogar bis auf 25,2 Prozent steigen und dann 1,6 Punkte über dem Niveau im Basisszenario liegen. Im kombinierten Reformszenario würden der Beitragssatz dagegen um 4,4 Prozentpunkte niedriger liegen als bei einem garantierten Sicherungsniveau von 48 Prozent.
- Auch die Summe aus Allgemeinem und Zusätzlichem Bundeszuschuss sowie dem Erhöhungsbetrag entwickelt sich im kombinierten Reformszenario bei gegebener Beitragssatzentwicklung vergleichsweise moderat: Im Jahr 2040 liegt die Summe um 3,5 Prozent unter der im Basisszenario (nominal minus 5,3 Milliarden Euro), im Jahr 2060 sogar um 5,5 Prozent niedriger (nominal minus 17 Milliarden Euro). Im Szenario mit einem Sicherungsniveau von dauerhaft 48 Prozent gilt umgekehrt, dass die Summe aus den betrachteten Steuerzuschüssen im Jahr 2040 um 2,8 Prozent über dem Niveau im Basisszenario liegt (nominal plus 3,3 Milliarden Euro), im Jahr 2060 sogar um 4,7 Prozent höher ausfallen müsste (nominal plus 14,6 Milliarden Euro).

Die Simulation im Generationencheck steht für eine mögliche Aufteilung der zusätzlichen Finanzierungslasten auf Beitrags- und Steuerzahler bei fixiertem Sicherungsniveau. Alternative Regelungen sind denkbar, können aber hier nicht empirisch simuliert werden. Gleichwohl bleibt das zusätzliche Finanzierungserfordernis unverändert bestehen. Deshalb sollen im Folgenden die unterschiedlichen Vorschläge zur Gegenfinanzierung eingeordnet werden.

## 4 Regelaltersgrenze, erweiterte Versicherungspflicht und Beitragsbemessung

### Konstante/niedrigere Regelaltersgrenze verstärkt Rückgang der Erwerbspersonen

**Bündnis 90/Die Grünen** bekennen sich zwar zur „Rente mit 67“, eine Fortentwicklung nach 2030 wird aber im Wahlprogramm ausgeklammert. Immerhin deutet das Programm an, dass unter anderem die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen einen Beitrag zur Finanzierung steigender Ausgaben leisten kann. Nimmt man die Formulierung pars pro toto, dann wird eine allgemein höhere Erwerbsbeteiligung die Entwicklung der Rentnerquotienten in der GRV zwar bremsen können. Aber selbst unter günstigen Annahmen lässt sich damit der demografisch bedingte Anstieg des Beitragssatzes bei sinkendem Sicherungsniveau kaum vermeiden, sondern bestenfalls abmildern (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 58 ff.). Offen bleibt zudem, ob das von Bündnis 90/Die Grünen geforderte Rückkehrrecht in Vollzeit allein ausreichen wird, die Beschäftigungsentwicklung hinreichend günstig zu beeinflussen, zumal nicht abschließend geklärt werden kann, ob Personen nach zum Beispiel familienbedingter Erwerbsauszeit direkt wieder in Vollzeitarbeit zurückkehren wollen. Umso mehr irritiert dann aber

das Bekenntnis zur „Rente mit 67“. Denn mit einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 ließe sich der positive Effekt einer höheren Erwerbsbeteiligung auf die GRV – eine längere erfolgreiche Einbindung älterer Beschäftigter in das Erwerbsleben vorausgesetzt – deutlich stärken (Pimpertz/Schüler, 2021, 23 f.).

Die **SPD** wählt dazu eine vage Formulierung und postuliert, dass mit einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze eine Rentenkürzung einher ginge. Diese Behauptung widerspricht aber den ökonomischen Zusammenhängen einer umlagefinanzierten Rentenversicherung. Träfe die Behauptung zu, dann bedeutete dies im Umkehrschluss, dass bei einer weiter steigenden Lebenserwartung heutige Beitragszahler einen Anspruch auf eine künftig längere Rentenbezugsdauer erwerben. Legt man den Barwert der erwarteten Rentenzahlungen bei fixiertem Sicherungsniveau zugrunde, würde sich dieser für jüngere Kohorten sukzessive erhöhen. Mit einer längeren Bezugsdauer wären künftig nicht nur mehr Ruheständler zu alimentieren. Bei gegebenem Sicherungsversprechen erwachsen daraus auch nochmals höhere Finanzierungserfordernisse, die von den Beitragszahlern künftig zusätzlich zu schultern sind. Ein derartiger Anspruch ist aber in der umlagefinanzierten Rentenversicherung weder definiert, noch ließe er sich aus dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz herleiten.

Eine Extremposition markiert **DIE LINKE**, die eine Rückkehr zur Regelaltersgrenze von 65 Jahren fordert und zudem das Privileg eines abschlagfreien vorzeitigen Rentenbezugs ausweiten will. Vergegenwärtigt man sich die Mechanik des Umlageverfahrens, dann führt das dazu, dass der künftig zu erwartende Rückgang der Personenzahl im Erwerbsalter noch beschleunigt wird und gleichzeitig die Zahl der Ruheständler steigt, also der intergenerative Verteilungskonflikt verschärft wird.

Einen Sonderweg schlägt die **FDP** vor, die die Entscheidung über den Rentenbezug ab dem 60. Lebensjahr freistellen will. Der Hinweis auf das schwedische Modell lässt erahnen, dass den Liberalen dabei ein sogenanntes „notional defined contribution“-Modell vorschwebt: Ähnlich einer kapitalgedeckten Absicherung errechnet sich der individuelle Rentenanspruch zunächst aus dem fiktiven Barwert der individuell eingezahlten Beitragssumme – tatsächlich würde kein Kapitalstock gebildet, sondern die jährlichen Beiträge im Umlageverfahren zur Finanzierung der aktuellen Rentenauszahlungen verwendet. Dieser Barwert wird rechnerisch in eine Annuität umgewandelt, die je nach Renteneintrittsalter und verbleibender Lebenserwartung unterschiedlich hoch ausfällt. So diese Interpretation der Intention des FDP-Programms entspricht, unterliegt die individuelle Entscheidung über den Verrentungszeitpunkt dann ähnlichen Anreizen, wie sie aus der kapitalgedeckten Finanzierungslogik erwachsen: Wer länger arbeitet, zahlt in Summe mehr Beiträge, der fiktive Barwert steigt und kann auf eine kürzere Restlebenserwartung verteilt werden und somit zu einer höheren monatlichen Rente führen. Damit – so die Interpretation – hoffen die Liberalen, den Anreiz für eine freiwillig längere Lebensarbeitszeit zu stärken, ohne die Regelaltersgrenze explizit vorschreiben zu müssen.

Gleichzeitig sollen aber Hinzuverdienstgrenzen entfallen und ein Teilrentenbezug erleichtert werden. Rational abwägende Bürger könnten also ab dem 60. Lebensjahr wählen, ob sie unter den Bedingungen einer alternden Versichertengemeinschaft weiterhin in das Umlageverfahren einzahlen oder sofort eine niedrigere gesetzliche Rente beziehen und aus dem unbegrenztem

Hinzuverdienst eine ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge betreiben wollen. So sich die Mehrheit der Versicherten für die zweite Variante entschiede, droht aber die Finanzierung der Bestandsrenten unter Druck zu geraten, da die Zahl der zu alimentierenden Rentner stiege und gleichzeitig die der Beitragszahler sänke. Ein solcher Ansatz bedürfte also einer Ergänzung, um kontraproduktive Ausweichreaktionen vermeiden zu können.

### Steuerzuschüsse oder Ausweitung der Beitragsbemessung – Abkehr vom Versicherungsprinzip

Wie gezeigt können die zusätzlichen Finanzierungserfordernisse, die aus einem fixierten Sicherungsniveau resultieren, sowohl zu Lasten der Beitrags- als auch der Steuerzahler gedeckt werden. **Bündnis 90/Die Grünen** bleiben in ihren rentenpolitischen Aussagen vage, mögliche Belastungen der Beitragszahler (Versicherte und Arbeitgeber) sollen durch höhere Steuerzuschüsse vermieden werden. Die im Vergleich zum Basisszenario für das Jahr 2060 zusätzlich ermittelte Ausgabensteigerung im Umfang von 0,64 Prozentpunkten des BIP hätte damit – auf der Basis der kontrafaktischen Überlegungen zu den Kosten eines fixierten Sicherungsniveaus – im Jahr 2019 den Bundeshaushalt um zusätzlich 22,1 Milliarden Euro belastet. Im Vergleich zum kombinierten Reformszenario hätte die Differenz sogar zusätzliche Ausgaben in Höhe von 61 Milliarden Euro im Basisjahr verursacht. Das Programm macht in seinem rentenpolitischen Teil allerdings keine Aussagen darüber, wie dieses Volumen gegenfinanziert werden soll. Auch das Programm der **SPD** geht im rentenpolitischen Kapitel weder auf Finanzierungserfordernisse noch auf mögliche Konzepte zur Gegenfinanzierung ein.

Eine Erhöhung der Steuerzuschüsse weicht die Vorstellung von einer grundsätzlich beitragsfinanzierten Rentenversicherung auf. Vielmehr werden beitragsbezogen ermittelte Anwartschaften zu einem größeren Anteil aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Dies hätte zur Folge, dass bei demografisch bedingt steigenden Finanzierungserfordernissen entweder der Bundeshaushalt künftig deutlich stärker durch die Zuschüsse zur GRV belastet würde. So andere Haushaltstitel nicht gekürzt werden sollen, bliebe dem Fiskus der Ausweg, höhere Steuereinnahmen zu generieren. Oder umgekehrt stünde die Finanzierung der Rentenauszahlung unter einem immer stärker werdenden haushaltspolitischen Vorbehalt, so denn höhere Steuereinnahmen nicht zu erzielen sind.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Forderung der **FDP** nach einer Schuldenbremse 2.0 für die Sozialversicherung interpretieren. Denn die Liberalen fordern eine Begrenzung steuerfinanzierter Zuschüsse auf versicherungsfremde Leistungen sowie für alle Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung eine Bremse für die Summe aller Steuerzuschüsse. Dieser Vorschlag trägt also den fiskalischen Herausforderungen in einer alternden Volkswirtschaft Rechnung, allerdings lassen sich aus dem Wahlprogramm keine konkreten Handlungsempfehlungen ableiten. Insbesondere die Definition versicherungsfremder Leistungen ist aber eine letztlich normative Entscheidung, wie die wahlweise Interpretation der Hinterbliebenenversorgung als versicherbare Leistung oder Fürsorgeleistung verdeutlicht.

Eine Extremposition markiert wiederum der Leitantrag der Partei **DIE LINKE**. Zusätzliche Steuerzuschüsse werden hier vor allem zur Finanzierung eines Mindestrentenanspruchs in Höhe von



netto 1.200 Euro pro Monat reklamiert, eine Gegenfinanzierung zum Beispiel über die Umwidmung der Förderung des „Riester-Sparens“ angedeutet. Die Finanzierung der GRV erfolgt dagegen weiterhin über Beiträge, die aber zu einer proportionalen Steuer auf Erwerbseinkommen entwickelt werden. Denn mit der geforderten Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze würde ein Beitrag auf das gesamte Gehalt fällig, im Fall einer Erwerbstätigenversicherung auf alle Erwerbseinkommen (siehe unten). Der Logik des bestehenden Rentenrechts folgend hätte das zur Konsequenz, dass die beitragsbezogen ermittelten Anwartschaften der Besserverdienenden in Relation zu denen der Geringverdienenden stärker ins Gewicht fallen, also die Verteilung der künftigen Rentenansprüche stärker spreizt. Diesen Verteilungseffekt vermeidet DIE LINKE aber durch eine Abkehr von dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Denn die Ansprüche der Besserverdienenden sollen nicht mehr allein beitragsbezogen ermittelt werden, sondern mit steigendem Einkommen der Beitragszahler die zusätzlich erworbenen Ansprüche nur noch unterproportional steigen. Diese Abkehr vom Versicherungsprinzip wird im Programm allerdings nicht weiter ausgeführt und lässt sich deshalb hinsichtlich der fiskalischen Auswirkungen nicht abschätzen.

### Bürgerversicherung – auch für die Rente keine dauerhafte Lösung

Schließlich findet sich in den Wahlprogrammen von **Bündnis 90/Die Grünen, SPD und DIE LINKE** die Forderung nach einer Ausweitung der GRV zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung. Der Vorschlag erscheint nicht nur populär, weil mit der Integration von Selbständigen, Beamten, Mandatsträgern und Mitgliedern berufsständischer Versorgungswerke (freie Berufe) die augenfällige Ungleichbehandlung nach dem Erwerbsstatus überwunden würde. Auch die ökonomische Theorie vermag eine Differenzierung der Alterssicherungssysteme nach dem Erwerbsstatus nicht zu begründen (dazu Kochskämper/Pimpertz, 2017, 41 f.). Allerdings ist damit eine Vereinheitlichung der Alterssicherungssysteme noch nicht legitimiert, gilt es doch bei der Umstellung die Pfadabhängigkeiten der unterschiedlichen Systeme und die daraus erwachsenden Kosten eines Systemwechsels in Rechnung zu stellen. Auch mit Blick auf die Gerechtigkeitsabwägungen gilt es abzuwägen zwischen dem Ziel einer Gleichbehandlung aller Erwerbsgruppen und der Frage, ob eine Erwerbstätigenversicherung geeignet wäre, den intergenerativen Verteilungskonflikt zu überwinden.

Die Studienlage dazu ist vergleichsweise dünn und die Ergebnisse einzelner Untersuchungen hängen maßgeblich von der Gestaltung des Übergangs ab. Eine ad hoc Vereinheitlichung wäre kaum möglich, da sowohl in den berufsständischen Versorgungswerken als auch in anderen Sicherungssystemen die Erwerbstätigen bislang implizit oder explizit Anwartschaften auf eine Altersversorgung erworben haben, die durch eine Vereinheitlichung (teil-)enteignet werden könnten und deshalb grundrechtlich relevante Fragen aufwerfen. Denkbar wäre stattdessen ein Übergangsszenario, in dem alle jüngeren Erwerbspersonen zum Beispiel bis zu einem Alter von 40 Jahren in der GRV verpflichtend versichert würden.

- Aus der Perspektive der umlagefinanzierten Rentenversicherung erscheint dies zunächst attraktiv, würden damit zusätzliche Beitragseinnahmen über die kommenden Jahrzehnte generiert, denen erst in etwa 25 Jahren reguläre Ansprüche auf eine Altersrente gegenüber stünden, wenn die ersten Kohorten dann die Regelaltersgrenze erreichen. Im Idealfall ließen sich so für einen längeren Zeitraum niedrigere Beitragssätze erzielen.

- Nachhaltig ist dieser Effekt damit aber nicht, weil die neu integrierten Erwerbsgruppen nach und nach aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden und mit ihren Rentenansprüchen die dann folgenden Generationen der Beitragszahler zusätzlich belasten. Solange die Erwerbsquoten der bislang versicherungsbefreiten Personen unter ansonsten unveränderten Bedingungen langfristig konstant bleiben, kann sich deshalb kaum eine dauerhafte Entlastung der demografisch bedingten Lastverschiebung einstellen (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 42 ff. und die dort zitierte Literatur).
- Auch für den Gesamtstaat ergeben sich keine eindeutigen Effekte. Zum einen sind die Versorgungsansprüche der Pensionäre sowie der heute noch aktiven älteren Beamten weiterhin aus Steuermitteln zu bedienen. Zum anderen wären für die jüngeren Staatsdiener Beiträge zur GRV abzuführen, die zusätzlich zu finanzieren sind – eine Entlastung ergäbe sich also für diese Gruppe erst, wenn die in ferner Zukunft in den Ruhestand wechseln und dann nicht mehr aus Steuermitteln versorgt werden. Schließlich würden mit der Umstellung auf eine Erwerbstätigenversicherung auch Arbeitnehmerbeiträge fällig, die den Nettoverdienst der Beamten gegenüber dem Status quo senken. Inwieweit deshalb das Besoldungsniveau angehoben werden müsste, um potenzielle Interessenten für den Staatsdienst rekrutieren zu können, darüber lässt sich hier nur spekulieren. Gleichwohl erfordert eine „ehrliche“ Berechnung möglicher fiskalischer Folgen auch die Einbeziehung möglicherweise steigender Arbeitskosten im Staatsdienst.

Zieht man diese Argumente in Betracht, dann vermag die Ausweitung der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung zwar die Ungleichbehandlung nach dem Erwerbsstatus zu überwinden, ja selbst mittelfristig die Finanzierung der GRV zu stützen. Eine nachhaltige Reform der umlagefinanzierten Alterssicherung gelingt damit aber kaum. Die Lösung des Problems der intergenerativen Lastverschiebung wird vielmehr in die Zukunft verschoben.

## 5 Mehr Belastung als Sicherung der intergenerativen Balance

Vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderungen für die umlagefinanzierte Rentenversicherung ist zunächst festzuhalten, dass ohne Reformen ein Anstieg des Beitragssatzes auf 22,1 Prozent im Jahr 2040 und weiter bis auf 23,6 Prozent im Jahr 2060 bei gleichzeitig steigendem Bundeszuschuss droht, selbst wenn gleichzeitig das Sicherungsniveau langfristig auf 45,8 respektive 44,4 Prozent sinkt. Die Rentenpolitik künftiger Bundesregierungen muss deshalb auf zwei Fragen antworten: Wie kann die Finanzierung umlagefinanzierter Rentenansprüche nachhaltig gesichert und die Finanzierungslast generationengerecht aufgeteilt werden?

In den Wahlprogrammen von **Bündnis 90/Die Grünen** und **SPD** wird aber eine dauerhafte Fixierung des Sicherungsniveaus bei 48 Prozent gefordert, **DIE LINKE** postuliert sogar ein Rentenniveau von 53 Prozent. Dieses Leistungsversprechen würde zusätzliche Finanzierungserfordernisse provozieren, die die ohnehin fragile intergenerative Balance zusätzlich belasten. Die dadurch zusätzlich zu finanzierenden Aufwendungen steigen bis zum Jahr 2060 auf 0,64 Prozentpunkte des jährlichen BIP, insgesamt wären dann fast 13 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung allein für gesetzliche Renten und Pensionen aufzubringen. Unter den bestehenden Regeln müsste der Beitragssatz bis auf 25,2 Prozent im Jahr 2060 klettern.

Gleichzeitig vermeiden **Bündnis 90/Die Grünen und SPD** eine klare Aussage zur Weiterentwicklung der Regelaltersgrenze nach 2030, vielmehr bekennen sie sich zur „Rente mit 67“. Das gleichzeitige Bekenntnis, die Erwerbsbeteiligung zu fördern, ist zwar hilfreich, um die Folgen eines steigenden Rentnerquotienten in der umlagefinanzierten Alterssicherung zu mildern. Mit einer Anhebung der Regelaltersgrenze und einer erfolgreichen Integration älterer Personen in das Erwerbsleben ließe sich aber der Anstieg des Rentnerquotienten unmittelbar bremsen. Dieses Vorgehen ist in europäischen Nachbarländern wie Dänemark oder den Niederlanden längst gesetzlich etabliert. Stattdessen möchte die Partei **DIE LINKE** das Rad sogar zurückdrehen und die Regelaltersgrenze senken. Die im Umlageverfahren angelegte intergenerative Lastverschiebung würde damit sogar verschärft.

Alle drei Parteien sprechen sich dafür aus, die GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung auszuweiten. Eine nachhaltige Lösung intergenerativer Verteilungsprobleme wird damit aber kaum gelingen, auch wenn damit die GRV je nach Ausgestaltung des Übergangs für zwei bis drei Jahrzehnte entlastet werden könnte. Für den Gesamtstaat geht die Rechnung aber nicht auf, weil die bestehenden Versorgungszusagen weiterhin aus Steuermitteln zu finanzieren sind, zusätzlich für jüngere Staatsdiener Arbeitgeberanteil zur GRV entrichtet werden müssen und möglicherweise auch das Besoldungsniveau angehoben werden muss, damit der Staatsdienst für jüngere Fachkräfte auch dann noch attraktiv erscheint, wenn die Beamten einen Arbeitnehmeranteil zur GRV zahlen müssen.

Dabei bietet das System der GRV Stellschrauben, über die eine intergenerative Balance nachjustiert werden kann, ohne die bis 2030 gültigen Haltelinien längerfristig zu verletzen. Immerhin greift die **FDP** mit ihrer Forderung nach einem Wiedereinsetzen des Nachholfaktors eine dieser Stellschrauben auf. Einen weiterführenden Vorschlag legen die Liberalen mit ihrem Votum für eine „Schuldenbremse 2.0“ in der Sozialversicherung vor. Ihre Idee eines frei wählbaren Renteneintritts ab einem Alter von 60 Jahren irritiert nur auf den ersten Blick, denn sie basiert auf einem innovativen Ansatz zur Berechnung der Rentenansprüche, die im Umlageverfahren die Anreize kapitalgedeckter Sicherungssysteme nachahmt. Ob die Versicherten tatsächlich länger in die GRV einzahlen würden, hängt aber davon ab, ob offene Flanken geschlossen werden können. Anderenfalls drohen Ausweichreaktionen, die die Finanzierung der im Umlageverfahren erworbenen Anwartschaften gefährden.

## Literatur

Berger, Johannes / Beznoska, Martin / Kochskämper, Susanna / Strohner, Ludwig, 2019, Das Basisszenario des Generationenchecks. Daten und Methodik, IW-Report, Nr. 30, Köln

Berger, Johannes / Kochskämper, Susanna / Strohner, Ludwig, 2021, Generationencheck 2021: Aktualisierung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie. Daten, Methodik und zentrale Annahmen, IW-Report, Nr. 20, Köln

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020, Rentenversicherungsbericht 2020, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/rentenversicherungsbericht-2020.pdf;jsessionid=8A4BEDAA96AADA55043E4B833C17850C.delivery2-replication?blob=publicationFile&v=1> [18.5.2021]

Bündnis 90/Die Grünen, 2021, Deutschland. Alles drin., Programmmentwurf zur Bundestagswahl 2021, [https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021\\_Wahlprogrammmentwurf.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammmentwurf.pdf) [28.5.2021]

Deutscher Bundestag, 2021, Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/27213 vom 3.3.2021

DIE LINKE, 2021, Zeit zu Handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit. Leitantrag zum Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021, [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/leitantrag/2021-04-13\\_leitantrag\\_fassung\\_os.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/leitantrag/2021-04-13_leitantrag_fassung_os.pdf) [28.5.2021]

FDP, 2021, Nie gab es mehr zu tun. Programmmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021., <https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2021-04/110463-programmentwurf-nie-gab-es-mehr-zu-tun-2.pdf> [28.5.2021]

Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2017, Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand, IW-Analysen, Nr. 115, Köln

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, Bericht der Kommission, Band I – Empfehlungen, Bonn

Pimpertz, Jochen, 2020, Grenzen des Vorsorgestaats in einer alternden Gesellschaft, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 30. Jg., Heft 4, S. 645–652, <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00242-3>

Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021, Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Simulation im Generationencheck, IW-Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 28.5.2021, Köln

SPD, 2021, Das Zukunftsprogramm. Für was wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben.  
Stand: 22.03.2021, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20210301\\_SPD\\_Zukunftsprogramm.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20210301_SPD_Zukunftsprogramm.pdf) [28.5.2021]

Statistisches Bundesamt, 2021, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18 Reihe 1.2, Inlandsproduktberechnung Vierteljahresergebnisse, 1. Vierteljahr 2021, vom 25.5.2021, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-vierteljahr-pdf-2180120.pdf?blob=publicationFile> <C:\Users\jpimpert\Downloads\inlandsprodukt-vierteljahr-pdf-2180120.pdf> [1.6.2021]

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Ausgaben für Renten und Pensionen .....11

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Entwicklung des Sicherungsniveau vor Steuern .....9  
Abbildung 3-2: Szenarien der Beitragssatzentwicklung .....9  
Abbildung 3-3: Fixiertes Sicherungsniveau vor Steuern.....12  
Abbildung 3-4: Beitragssatzentwicklung bei fixiertem Sicherungsniveau .....12