



Ausschussdrucksache **20(11)532**

---

## Schriftliche Stellungnahme

Prof. Martin Werding, Bochum<sup>1</sup>

---

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)**

BT-Drucksache 20/11898

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

**Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot**

BT-Drucksache 20/11847

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW

**Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle**

BT-Drucksache 20/10735

**Siehe Anlage**

<sup>1</sup> Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

**Lehrstuhl für Sozialpolitik und  
öffentliche Finanzen**

Gebäude GD 1/271  
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

**PROF. DR. MARTIN WERDING**

Fon +49 (0)234 32-28971  
Fax +49 (0)234 32-14247  
martin.werding@ruhr-uni-bochum.de  
[www.sowi.rub.de/sozialpolitik](http://www.sowi.rub.de/sozialpolitik)

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales  
des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024**

*Schriftliche Stellungnahme von Prof. Werding*

*Zusammenfassung*

Das Ziel, das Sicherungsniveau der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren, ist gut begründbar. Im Entwurf für das Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz wird dieses Ziel jedoch zum zentralen Instrument erklärt. Dies bedeutet eine Abkehr von der langjährigen Reformstrategie zur Anpassung der GRV an die demografische Alterung, die durch die Renteneintritte der geburtenstarken Jahrgänge vor einem akuten Schub steht. Die bisherige Teilung der alterungsbedingten Lasten zwischen älteren und jüngeren Versicherten wird dadurch aufgekündigt. Vielmehr werden diese Lasten nun einseitig den jüngeren Versicherten auferlegt, was deren Nettoeinkommen mindert und Beschäftigung und Wachstumsmöglichkeiten in Deutschland gefährdet. Berechnungen zeigen, dass die Altersgrenze, unterhalb derer die Belastungen durch höhere Rentenbeiträge die Vorteile eines festgeschriebenen Sicherungsniveaus überwiegen, zwischen 41 und 48 Jahren liegt. Alternativen, wie sich eine Stabilisierung des Sicherungsniveaus – mit gewissen Einschränkungen – als Ergebnis rentenpolitischer Entscheidungen erreichen ließe, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2023/24 betrachtet. Zu prüfen wäre im Falle einer Festschreibung des Sicherungsniveaus zumindest die zugrunde liegende Definition einer Standardrente. Zu beachten ist außerdem, dass eine solche Festschreibung *ex ante* gar nicht gewährleistet werden kann. Die im Gesetzentwurf ebenfalls geregelte Errichtung eines „Generationenkapitals“ kann dazu beitragen, den absehbaren, verstärkten Anstieg der Rentenbeitragssätze ein wenig zu dämpfen. Wegen des kurzen Anlagezeitraums sind die Angaben zur Stärke solcher Effekte aber nicht verlässlich.

Der von der AfD-Fraktion vorgelegte Antrag zur Einrichtung eines „Junior-Spardepots“ ist aus konzeptionellen Gründen nicht geeignet, die intergenerationelle Umverteilung, die das bestehende Rentensystem im Kontext der demografischen Alterung erzeugt, zu verringern. Vielmehr erzeugt er zusätzliche öffentliche Ausgaben, die angesichts ihrer Größenordnung angesichts der Budgetkonkurrenz mit anderen öffentlichen Aufgaben keine ausreichend hohe Priorität beanspruchen können.

Der Antrag der BSW-Gruppe zeugt von fehlender Kenntnis der Unterschiede zwischen dem deutschen und dem österreichischen Alterssicherungssystem, mit denen sich die Unterschiede in der Höhe durchschnittlicher Renten in Österreich und Deutschland recht minutiös aufklären lassen.

### *I. Zum Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz*

1. Das **politische Ziel**, das Sicherungsniveau der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu stabilisieren, ist gut begründbar. Dafür wäre aber sorgfältig zu prüfen, wie dieses Ziel im Kontext des akuten Schubes der demografischen Alterung realisiert werden kann, der in Deutschland derzeit anläuft und sich über die nächsten 10 bis 15 Jahre voll entfaltet. Dieser Schub wird durch die Renteneintritte der geburtenstarken Jahrgänge 1956 bis 1969 ausgelöst und durch den anschließenden Rückgang der Geburtenziffern auf ein ab 1975 annähernd konstant niedriges Niveau sowie einen ständigen Anstieg der Lebenserwartung in eine dauerhafte Verschiebung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung Deutschland überführt (vgl. dazu Statistisches Bundesamt 2022, Resultate aller dort gebildeten Szenarien für die Entwicklung des Altenquotienten im Zeitraum bis 2070). Zu klären wäre insbesondere, mit welchen Instrumenten der Rentenpolitik, in welchem Ausmaß – ggf. auch: mit welchem Zeithorizont oder für welche Versichertengruppen – sowie mit welchen Folge- und Nebenwirkungen eine solche Stabilisierung erreichbar ist.

Dem vorliegenden Gesetzentwurf liegt keine solche Prüfung zugrunde. Stattdessen wird das genannte Ziel (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Abschnitt A.I., 1. Abs.) zugleich zum zentralen **Instrument** erklärt (vgl. ebd., Abschnitt A.II.1). Auf sonstige Anpassungen des Rentenrechts, durch die sich die angestrebte Stabilisierung des Sicherungsniveaus – aller Voraussicht nach nur mit gewissen Abstrichen (vgl. Ziffer 5) – als erwünschte Wirkung einstellen könnte, wird dabei verzichtet. Nach dem geltenden Rentenrecht verbleibt als wichtigste Stellschraube für die erforderlichen Anpassungen der Rentenfinanzen daher der Beitragssatz der GRV. Die gleichfalls geplante Errichtung der Stiftung Generationenkapital kann dazu beitragen, den daraus resultierenden, beschleunigten Anstieg des GRV-Beitragssatzes zu dämpfen (vgl. Ziffer 8). Trotzdem verstärkt der im Gesetzentwurf gewählte Ansatz die in umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen wie der GRV durch die demografische Alterung ohnedies oft erzeugte intergenerationelle Umverteilung von jüngeren und zukünftigen Versicherten zu älteren Versicherten in ökonomisch bedenklicher und sozial unausgewogener Weise.

2. Die vorgesehene Festschreibung des Sicherungsniveaus gesetzlicher Renten bedeutet eine **Abkehr von langjährigen Reformtrends** bei der Anpassung der GRV an die demografische Alterung, die in ersten Umrissen bereits seit etwa 1980 absehbar ist. Angesichts der damit verbundenen

Herausforderungen wurden seither zweimal größere Reformen der GRV vorgenommen, die die Rentenfinanzen jeweils für einen Zeitraum von zehn bis 15 Jahren stabilisiert haben. So wurden durch die Rentenreform von 1989 (mit Wirkung ab 1992) die versicherungsmathematischen Grundlagen der Rentenbemessung gestärkt, sowohl durch die Abschaffung zahlreicher nicht-beitragsgedeckter Leistungen, etwa der rentensteigernden Anrechnung beitragsfreier Bildungszeiten, als auch durch die schrittweise Einführung von Ab- und Zuschlägen, die die jährlichen Rentenansprüche bei einem vorzeitigen oder verzögerten Renteneintritt, bezogen auf die damalige Regelaltersgrenze bei 65 Jahren, an die erwartete Rentenlaufzeit anpassen. Mit dem Übergang von brutto- zu nettolohnorientierten Rentenanpassungen wurde zudem ein grundsätzlich überzogenes Sicherungsziel beseitigt und damit einer nicht zu rechtfertigenden intergenerationellen Umverteilung vorgebeugt.

Die Rentenreformen von 1997 bis 2007 (mit Wirkung ab 2002, 2005 sowie 2012) erfolgten in verschiedenen Einzelschritten und wurden von mehreren, unterschiedlich zusammengesetzten Bundesregierungen vorgelegt. Rückblickend lässt sich aber sagen, dass damit eine konsistente, mehrgliedrige Reformstrategie entwickelt wurde, die die Richtung einer ursachen- und systemgerechten Anpassung der GRV an die demografische Alterung eingeschlagen hat (vgl. Ziffer 5). Dazu gehörte das Eingeständnis, dass sich auch ein konstantes Netto-Sicherungs niveau des Umlagerensystems bei fortschreitender Alterung nicht halten lässt, dass es daher ergänzender kapitalgedeckter Altersvorsorge bedarf und dass die Regelaltersgrenze an die ständig steigende Lebenserwartung angepasst werden muss. Insgesamt war dies eine Reformstrategie, **durch die die Lasten der demografischen Alterung zwischen den betroffenen Generationen geteilt werden sollten**, nachdem sie sich zu diesem Zeitpunkt nicht mehr völlig umgehen ließen. Konkret bestand die Strategie darin, dass ältere Versicherte eine allmähliche Reduktion des Sicherungsniveaus und eine schrittweise Verlängerung ihrer Erwerbsphase auf sich nehmen sollten, jüngere Versicherte dagegen allmählich steigende Beitragssätze zur GRV sowie die Bildung ergänzender Vorsorgeersparnisse. (Bezüglich der auch für sie geltenden Verlängerung der Erwerbsphase haben jüngere Versicherte faktisch deutlich freiere Wahlmöglichkeiten als ältere Versicherte, wenn sie über eine mit ausreichend langer Ansparzeit gebildete ergänzende Vorsorge verfügen.)

3. Die Reformstrategie, die sich in den Jahren 1997 bis 2007 herausbildete, hat ihre Wirkungen anschließend unter **unerwartet günstigen Rahmenbedingungen** entfaltet. So ist die Arbeitslosigkeit in den Jahren von 2005 bis 2019 deutlich zurückgegangen und hat sich seither, trotz mehrfacher exogener Schocks, nur moderat wieder erhöht. Auch die Nettozuwanderung nach Deutschland hat ab 2010 wieder positive Werte angenommen, die teilweise historische Spitzenniveaus erreichten. Die Rentenfinanzen haben sich daher seit 2007 wesentlich günstiger entwickelt, als innerhalb der vorangegangenen Reformphase realistischerweise erwartet werden konnte. Weitere, ähnlich starke Verbesserungen von Größen, die für die Finanzierungsgrundlagen der GRV so wichtig sind wie die Arbeitslosenquote oder die Nettozuwanderung sind aus heutiger Sicht nicht mehr zu erwarten. Gleichwohl bieten die aktuelle Lage und die Perspektiven für die weitere Ent-

wicklung der Rentenfinanzen vergleichsweise gute Voraussetzungen dafür, die bisher verfolgte Reformstrategie für die nun bevorstehende, akute Phase der demografischen Alterung weiterzuentwickeln. Die damit verbundenen Härten für ältere wie für jüngere Versicherte würden spürbar geringer ausfallen, als in der Vergangenheit absehbar war.

Stattdessen wird durch die geplante Fixierung des Sicherungsniveaus der GRV-Renten (sowie durch die politische Ankündigung, dass es nach 2031 trotz weiter steigender Lebenserwartung keine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze geben soll) die in den vergangenen Jahren verfolgte, intergenerationelle Lastenteilung aufgekündigt. Alle Elemente früherer Reformen, die ältere Versicherte an den Lasten der demografischen Alterung beteiligen, werden damit außer Kraft gesetzt. Konsequenz ist eine **einseitige Belastung jüngerer Versicherter** durch die Auswirkungen des bevorstehenden Alterungsschubes auf die Finanzen der GRV. Diese Belastung kann verschiedene Formen annehmen. Abhängig davon, wie sich im Kontext eines verstärkten Anstiegs der Beitragssätze der GRV (und anderer Sozialversicherungen, die von den Folgen der demografischen Alterung betroffen sind) die Bruttolöhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entwickeln, kann entweder die Entwicklung ihrer Nettolöhne oder – wegen eines verstärkten Anstiegs der Lohnkosten – die Wettbewerbsfähigkeit der von ihnen produzierten Güter und Dienstleistungen im In- und Ausland beeinträchtigt werden. Beide Varianten haben unterschiedliche Verteilungswirkungen, die entweder die Mehrzahl der jüngeren Versicherten oder vor allem diejenigen mit erhöhtem Arbeitslosigkeitsrisiko treffen. In beiden Fällen **gefährdet** dies aber **Beschäftigung und Wachstumsmöglichkeiten** in Deutschland.

4. Dass eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs ältere Versicherte im Vergleich zum geltenden Recht begünstigt, jüngere Versicherte dagegen benachteiligt, lässt sich in grober Form bereits an den **Quantifikationen der Auswirkungen der geplanten Reform** ablesen, die dem Gesetzentwurf in Tabellenform beigelegt sind (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Abschnitt A.VI.3): Dort ist zu ersehen, dass das **Sicherungsniveau der GRV-Renten**, die ältere Versicherte beziehen, bei Umsetzung der Reform von 2027 bis 2045 zusehends höher ausfällt, während der **Beitragssatz der GRV**, dem jüngere Versicherte unterliegen, von 2028 bis 2045 immer stärker ansteigt. (Zusätzlich erhöhen sich auch die Bundesmittel, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden und durch die dafür erforderlichen Steuern – aller Arten – Personen vor Eintritt in die Rente insgesamt höher belasten als Personen nach Renteneintritt.) Damit ist klar, dass Personen, die 2027 bereits eine Rente beziehen, durch die Reform begünstigt werden. Personen, die erst später in die Rente eintreten, haben zunächst für eine gewisse Zeit höhere Beiträge zu entrichten, beziehen allerdings später auch eine höhere gesetzliche Rente. Der Nettoeffekt ist auf den ersten Blick offen. Es ist aber zu erwarten, dass die Nettovorteile älterer Versicherter aufgrund des höheren Sicherungsniveaus ab einer gewissen Altersgrenze in Nettonachteile umkippen, weil jüngere Versicherte immer länger von den Auswirkungen auf den Beitragssatz betroffen sind.

Genauere Berechnungen zum **Verlauf solcher Nettoeffekte in Abhängigkeit vom Alter betroffener Versicherter** hat jüngst das ifo Institut Dresden vorgelegt (Ragnitz 2024). Dabei wird gezeigt,

dass bei einem reinen Vergleich von Nominalbeträgen höherer Beitragszahlungen und höherer Renten alle Personen durch die Reform benachteiligt werden, die derzeit 6 Jahr alt oder jünger sind (Geburtsjahrgang 2018 und später). Bei einer aus ökonomischer Sicht gebotenen Diskontierung der zu verschiedenen Zeitpunkten anfallenden Zahlungen mit einem Diskontsatz von 2% *p.a.* verschiebt die Altersgrenze für eine **Benachteiligung** durch die Reform auf **alle Personen, die derzeit 25 Jahren alt oder jünger** sind (Geburtsjahrgang 1999 und später).

Für die Zwecke dieser Stellungnahme werden hier **eigene Berechnungen** vorgestellt, die noch genauer auf die Effekte der Reform für die Alterssicherung betroffener Versicherter abstellen. Zu diesem Zweck werden die Angaben aus dem Gesetzentwurf zu Änderungen von Sicherungsniveau und GRV-Beitragssätzen übernommen (mit linearen Interpolationen für fehlende Jahresangaben) und für den Zeitraum nach 2045 mit Resultaten zur Entwicklung beider Größen ergänzt, die mit Hilfe des Simulationsmodells SIM.21 für das Jahresgutachten 2023/24 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) angestellt wurden (vgl. Werding *et al.* 2024; Resultate für die Basisvariante; übernommen werden aus diesen Berechnungen auch Werte für die Höhe der sonstigen Sozialversicherungsbeiträge, die benötigt werden, um aus dem Sicherungsniveau die jeweilige Rente zu bestimmen). Für Versicherte verschiedenen Alters wird vereinfachend unterstellt, dass sie im Anschluss eine „Standardrenten-Biographie“ bei Erreichen der Regelaltersgrenze mit 45 Entgeltpunkten in die Rente eintreten. Ferner wird, in Anlehnung an die mittlere Variante der Vorausberechnungen für die jährlichen Rentenversicherungsberichte, von einem Wachstum der durchschnittlichen, beitragspflichtigen Bruttoentgelte aktiver Versicherter um 3% *p.a.* ausgegangen.

Mit Hilfe aller dieser Angaben und Annahmen lässt sich berechnen, wie hoch die gesetzliche Rente im Jahr des Rentenzugangs nach Umsetzung der geplanten Reform bzw. unter dem derzeit geltenden Recht ausfällt und um wieviel höhere Beiträge dafür Jahr um Jahr zu entrichten sind. Gleichzeitig lässt sich bestimmen, wie hoch die Ansprüche auf eine ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge wären, die sich auf Basis derselben zusätzlichen Beiträge ergeben würden. (Einbezogen werden dabei auch die Arbeitgeberanteile der zusätzlichen Beiträge, etwa im Sinne einer Kofinanzierung; in jedem Fall wäre es nicht sachgerecht, diese Beiträge, die auch den zusätzlichen Ansprüchen auf gesetzliche Rente zugrunde liegen, aus der Vergleichsrechnung herausfallen zu lassen.) Die ergänzende Altersvorsorge stützt sich dabei auf ein nach Branchen und Ländern breit gestreutes Aktienportfolio, dessen Anteil am gesamten Vorsorgevermögen kurz vor Renteneintritt und in der Rentenphase langsam zugunsten festverzinslicher Wertpapiere reduziert wird („Lebenszyklusmodell“). Die Höhe der resultierenden Rentenansprüche hängt – neben den jährlichen Einzahlungen – vor allem von der im Durchschnitt erzielten, jährlichen Rendite sowie von der Dauer der Ansparphase ab. Die Berechnungen hierzu lehnen sich – mit variierenden Renditeannahmen – an weitere Simulationen für das Jahresgutachten 2023/24 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) an (vgl. Werding *et al.* 2023). Die Resultate fasst die nachstehende Tabelle zusammen. Sie zeigt, dass die Reform, je

Renteneintritt im Jahr <sup>a)</sup>	Geburtsjahrgang	Erhöhte gesetzliche Rente <sup>b)</sup> (Monatsbetrag)	Rente aus ergänzender Altersvorsorge <sup>c)</sup> (Monatsbetrag) bei einer durchschnittlichen Rendite <sup>d)</sup> von:		
			3,5% p.a.	5% p.a.	6,5% p.a.
2025	1957/58	0,00	0,00	0,00	0,00
2030	1962/63	13,15	1,78	2,06	2,36
2035	1968	33,99	10,38	12,37	14,56
2040	1973	49,93	25,23	31,20	38,13
2041	1974	51,34	28,78	35,89	44,23
2042	1975	52,79	32,58	40,97	50,92
2043	1976	54,29	36,65	46,47	<b>58,26</b>
2044	1977	55,83	41,00	52,43	<b>66,31</b>
2045	1978	57,41	45,64	<b>58,87</b>	<b>75,12</b>
2046	1979	60,24	50,70	<b>65,95</b>	<b>84,90</b>
2047	1980	63,24	56,21	<b>73,72</b>	<b>95,73</b>
2048	1981	66,21	62,19	<b>82,23</b>	<b>107,72</b>
2049	1982	69,28	68,67	<b>91,55</b>	<b>120,96</b>
2050	1983	72,42	<b>75,69</b>	<b>101,72</b>	<b>135,57</b>
2055	1988	92,75	<b>121,26</b>	<b>169,39</b>	<b>235,46</b>
2060	1993	113,28	<b>188,24</b>	<b>273,23</b>	<b>396,36</b>

Anmerkungen: a) Bei Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze (mit 45 Entgeltpunkten). – b) Differenz zwischen Brutto-Standardrenten bei Umsetzung des Gesetzentwurfs und nach derzeit geltendem Recht. – c) Nach Einzahlung der Differenz der Beiträge bei Umsetzung des Gesetzentwurfs und nach geltendem Recht. – d) Preisbereinigte Werte nach Kosten. – **fett**: Wert größer als die erhöhte gesetzliche Rente.

nach Renditeannahmen, alle Personen benachteiligt, die derzeit zwischen 41 Jahren oder jünger (Geburtsjahrgang 1983 und später) und 48 Jahren oder jünger (Geburtsjahrgang 1976 und später) sind. Bei der mittleren Renditeannahme ergibt sich durch die Reform eine **Benachteiligung für alle Personen, die derzeit 46 Jahre oder jünger sind** (Geburtsjahrgang 1978 und später).

Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind mit zahlreichen **Unsicherheiten** behaftet, nicht nur bezüglich der effektiv erzielbaren Renditen, sondern auch bezüglich der Kosten der Annuitisierung von Ansprüchen aus ergänzender Altersvorsorge sowie der Anpassungen gesetzlicher und ergänzender Renten nach dem Eintrittsjahr. Mit der Zeit übersteigt die Rente aus ergänzender Altersvorsorge bei gleichen Einzahlungen die erhöhte gesetzliche Rente jedoch so stark, dass entsprechende Änderungen der hier getroffenen Annahmen die Resultate qualitativ nicht beeinflussen würden. Hinzuweisen ist im Übrigen noch darauf, dass etwaige dynamische Effekte, durch die eine Umsetzung der Reform die Entwicklung von Löhnen und Beschäftigung ungünstig beeinflussen könnte (vgl. Ziffer 3), in den hier vorgestellten Vergleichsrechnungen nicht beachtet werden.

5. In seinem Jahresgutachten 2023/24 hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) intensiv mit **Alternativen** dafür befasst, **die GRV und**



**das gesamte Alterssicherungssystem** an die Herausforderungen durch die bevorstehende Phase der demografischen Alterung **anzupassen**. Er hat insbesondere auf **ursachengerechte Anpassungen** des Rentenrechts hingewiesen. Im Falle der steigenden Lebenserwartung würden diese in einer **moderaten weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze** nach 2031 (um etwa 6 Monate alle 10 Jahre) bestehen, die die Effekte einer zunehmenden ferneren Lebenserwartung (gemäß den aktuellen Annahmen des Statistischen Bundesamtes 2022) für die Rentenfinanzen perfekt neutralisieren würde. Für die Effekte des Geburtenrückgangs und anhaltend verringerter Geburtenzahlen gibt es innerhalb eines umlagefinanzierten Rentensystems dagegen keine passende Stellenschraube. Daher muss in diesem Fall ein **Ausbau der ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge** dafür sorgen – idealerweise ab dem Zeitpunkt, ab dem die aktiven Versicherten aufgrund einer geringeren Zahl an Kindern weniger für deren Erziehung und Betreuung aufwenden –, dass das kombinierte Sicherungsniveau von Umlagerenten und ergänzender Vorsorge stabil bleiben kann, während das Sicherungsniveau des Umlage-Rentensystems sinkt. Beides sind im Übrigen zentrale Bestandteile der Reformstrategie, die in Deutschland bereits in der Reformphase zwischen 1997 und 2007 entwickelt wurde (vgl. Ziffer 2) und nun fortgeschrieben werden könnte. Die damals getroffenen Regelungen haben der ergänzenden Altersvorsorge zwar nicht die Breitenwirkung und das Volumen verschafft, das damit angezielt wurde. Nach Angaben, die im Auftrag des BMAS erhoben worden sind, verfügten im Jahr 2019 aber lediglich 17% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über keinerlei Form der ergänzenden Altersvorsorge (Riester-Renten, betriebliche Altersversorgung, Immobilienbesitz, andere Formen der privaten Vorsorge; infas 2020; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020).

Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2023/24 allerdings auch aufgezeigt, dass eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 sowie ein gezielter weiterer Ausbau der ergänzenden Altersvorsorge ihre **Wirkungen erst langfristig entfalten**. Für die bis 2035/40 andauernde Phase beschleunigter Alterung aufgrund der Renteneintritte der geburtenstarken Jahrgänge sind daher noch **zusätzliche Instrumente zur Steuerung der Rentenfinanzen** erforderlich, mit dem Ziel, den für diese Zeit absehbaren Anstieg der Ausgaben der GRV zu dämpfen, damit jüngere Versicherte über Mittel für die ergänzende Vorsorge verfügen. Nach Möglichkeit sind dabei zugleich aber besondere Härten für ältere Versicherte zu vermeiden. Auf der Linie früherer Reformen liegt die Option, den **Nachhaltigkeitsfaktor zu verstärken** (um anstelle der bisher damit angezielten 3:1-Aufteilung der Lasten der Alterung auf jüngere und ältere Versicherte eine hälftige Aufteilung herzustellen). Dies würde die Umverteilung von jüngeren zu älteren Versicherten begrenzen, die in der GRV durch die demografische Alterung ausgelöst wird. Allerdings könnte es unter den älteren Versicherten bei Personen mit geringen Rentenansprüchen (und ohne sonstige Alterseinkommen) zu Härten führen. Daher hat der Sachverständigenrat weitere Optionen betrachtet, bei denen die zur Bewältigung der demografischen Alterung erforderliche Begrenzung der intergenerationalen Umverteilung mit Elementen der intragenerationellen Umverteilung innerhalb der (jeweils) älteren Generation verbunden wird. Optionen dafür stellen ein Übergang zu **inflationorientierten Rentenanpassungen aller Bestandsrenten** (bei denen das



Zugangsrentenniveau für alle Versicherten sich günstiger entwickeln würde als unter dem geltenden Recht, die individuellen Sicherungsniveaus anschließend aber mit fortschreitender Rentenlaufzeit zurückgingen) oder zu einer **progressiven Rentenbemessung** (mit einer Umschichtung von höheren zu niedrigeren Rentenansprüchen, die über die Umrechnung jährlicher Entgelte in Entgeltpunkte gesteuert werden könnte) dar. Im ersten Fall würde von Versicherten mit höherer Lebenserwartung zu solchen mit kurzer Lebenserwartung umverteilt, im zweiten Fall von Versicherten mit höheren Entgelten zu solchen mit niedrigen Entgelten. Der Sachverständigenrat hat keine dieser Optionen favorisiert, sondern ihre Auswirkungen beleuchtet und gezeigt, dass sie sich auch kombinieren lassen (auch mit anderen Parametrisierungen als für die Simulationsrechnungen zum Jahresgutachten unterstellt wurde; vgl. Werding *et al.* 2024, Textbox 3).

6. Der im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Ansatz einer Festschreibung des Sicherungsniveaus der GRV-Renten wäre besser vertretbar, wenn die dafür verwendete **Messziffer des Standardrentenniveaus netto vor Steuern** wieder die Funktion erfüllen würde, die sie bei ihrer Einführung hatte. Sie besteht darin, eine am jeweils geltenden Rentenrecht orientierte Norm für eine vollständige Erwerbs- bzw. Rentenbiographie zu reflektieren. Mit der laufenden Heraufsetzung der gesetzlichen Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre müsste bei der Definition der Standardrente daher die unterstellte **Zahl der Entgeltpunkte** von 45 auf derzeit 46 und bis 2031 weiter auf 47 erhöht werden.

Zusätzlich könnte erwogen werden, in die Definition einer Standardrentnerin oder eines Standardrentners auch Entgeltpunkte auf Basis von **Erziehungszeiten** aufzunehmen – anteilig, etwa auf Basis einer gleichberechtigten, arbeitsteiligen Betreuung und Erziehung einer durchschnittlichen Zahl von Kindern. Dabei ließe sich zudem ein Versäumnis korrigieren, das bei der Einführung der heutigen Erziehungszeitenregelung im Gefolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 1992 (1 BvL 51/86; BVerfGE 87, 1) gemacht wurde. Das Verhältnis finanzieller und sogenannter „generativer“ Beiträge zur Rentenfinanzierung, die in diesem Urteil eine zentrale Rolle spielten, wurde seinerzeit konzeptionell und rechtlich nicht wirklich aufgeklärt. Infolgedessen wurde für die Finanzierung der Erziehungszeiten eine Lösung gewählt, bei der aus dem Bundeshaushalt in der Erziehungsphase der berücksichtigten Kinder Beiträge an die GRV entrichtet werden, die – entsprechend den Regeln eines Umlagesystems – sofort wieder für Rentenansprüche aller Arten ausgegeben werden. Die durch Anrechnung der Erziehungszeiten entstehenden zusätzlichen Rentenansprüche werden daher, sobald sie wirksam werden, im Wesentlichen von den jeweiligen Kindern selbst finanziert, was zu deren steigender Beitragsbelastung beiträgt. Ein angemessener Leistungsausgleich innerhalb der Elterngeneration findet dagegen nicht statt. Hierzu hätte man bei Einführung der Erziehungszeitenregelung eine korrespondierende Dämpfung des Gegenwerts von Entgeltpunkten vornehmen können, die durch eigene Beitragszahlungen erworben werden. Eine Neudefinition der Rentenbiographie für eine Standardrente könnte Anlass bieten, die nötigen Klärungen zu treffen und rechtlich umzusetzen.

7. Dass der Ansatz einer **Festschreibung des Sicherungsniveaus** als zentrales Instrument des Gesetzentwurfes falsch herum aufgezogen ist (vgl. Ziffer 1), lässt sich auch daran ablesen, dass eine solche Festschreibung **ex ante gar nicht gewährleistet werden kann**. Von den Bestimmungsfaktoren des Sicherungsniveaus eines Jahres werden zwar der für die erste Jahreshälfte maßgebliche aktuelle Rentenwert und im Regelfall auch die für das ganze Jahr geltenden Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen vor Jahresbeginn festgelegt. Die Festlegung des für die zweite Jahreshälfte maßgeblichen Rentenwerts erfolgt in der Regel im April des laufenden Jahres, auf Basis vorläufiger Daten für die Lohnentwicklung im Vorjahr. Die für die Höhe des Sicherungsniveaus entscheidende (Ist-)Entwicklung der Löhne aktiver Versicherter im laufenden Jahr ist zu diesem Zeitpunkt aber zwangsläufig unbekannt und fallweise auch nicht näherungsweise absehbar. Die im ersten Halbjahr zu treffende „Festlegung“ des Sicherungsniveaus für das jeweilige Jahr führt daher immer nur zu **vorläufigen Werten**, die *ex post* sowohl über- als auch unterschritten werden können. Anders als seit der Einführung der temporären „Haltelinien“ für Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV durch die Rentenreform von 2018 üblich, wäre es im Übrigen wünschenswert, wenn solche vorläufigen Werte in den Statistiken der Deutschen Rentenversicherung zumindest im Nachhinein korrigiert werden, um die Einhaltung des mit einer Haltelinie für das Sicherungsniveau verfolgten Ziels überprüfbar zu machen. Anderenfalls bewegen sich offizielle Angaben zu zentralen Kennziffern der Finanzen der GRV zusehends in einer Parallelwelt.
8. Mit dem im Gesetzentwurf ergänzend vorgesehenen Aufbau eines **Generationenkapitals** wird ein Schritt in die Richtung einer Teil-Kapitaldeckung der GRV vorgenommen, der im Kontext der demografischen Alterung prinzipiell passend wäre (vgl. Ziffer 5). Von einer echten Teil-Kapitaldeckung unterscheidet sich die Einrichtung des Generationenkapitals allerdings, da die dafür angelegten Mittel nicht aus Beitrags- (oder Steuer-)Mitteln stammen, sondern aus Kreditaufnahme finanziert werden. Da die hierfür aufgenommenen Kredite nicht ausgegeben werden sollen, stehen zur (Ko-)Finanzierung gesetzlicher Renten in der 2040 beginnenden Entnahmephase jeweils nur Erträge, abzüglich der fälligen Kreditzinsen, zur Verfügung, die aus der Anlage des Generationenkapitals resultieren. Annahmen und Quantifikationen zur Entwicklung des Bestands des Generationenkapitals im Gesetzentwurf (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Abschnitt A.VI.3) erscheinen als nachvollziehbar. In ihrer Größenordnung entsprechen sie Berechnungen, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023, Kasten 28) für sein Jahresgutachten 2023/24 angestellt hat. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die Angaben im Gesetzentwurf zur **Höhe der ab 2040 möglichen, jährlichen Entnahmen** wegen des eher kurzen Anlagezeitraums **nicht verlässlich** sind, sondern dass die Jahr um Jahr ohne Substanzverlust entnehmbaren Über-Erträge stärkeren Schwankungen unterliegen können. Im Gegensatz zu einem individuellen Konten zugewiesenen, eigentumsrechtlich geschützten Vorsorgevermögen birgt ein kollektiv gehaltener Kapitalstock überdies politische Risiken, die nicht nur die dauerhafte Verfügbarkeit des Generationenkapitals, sondern auch die Verlässlichkeit anderer Zuflüsse an das Rentenbudget, etwa aus den jährlich zu übertragenden Bundesmitteln, betreffen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023).

Die aus dem Generationenkapital im längerfristigen Durchschnitt zu erwartenden zusätzlichen Mittel für die Finanzierung laufender Renten reichen im Übrigen bei Weitem nicht aus, um den Anstieg des GRV-Beitragssatzes zu vermeiden, der aus der im Gesetzentwurf an erster Stelle vorgesehenen Stabilisierung des Sicherungsniveaus resultiert. Das Generationenkapital entsprechend schneller und stärker auszubauen, um den absehbaren, verstärkten Anstieg des Beitragssatzes vollständig auszugleichen, kann aus ökonomischer Sicht an **Grenzen** stoßen, sobald die Kreditnachfrage zur Aufstockung des Generationenkapitals anfängt, die dafür zu zahlenden Zinsen zu beeinflussen, oder sobald die Kreditgeber zum Schluss kommen, dass die Bonität deutscher Staatsschuldtitel von der Entwicklung der internationalen Aktienmärkte abhängt.

9. Schließlich enthält der Gesetzentwurf auch geplante Neuregelungen, mit denen die Transparenz der Berechnung und Fortschreibung der **Bundeszuschüsse** an die GRV verbessert werden soll. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Änderungen fast ausnahmslos den – möglicherweise erwünschten – Nebeneffekt haben, dass die jährlichen Anhebungen der Bundeszuschüsse eher **geringer ausfallen** als unter dem bisherigen Recht.

Die **Transparenz** der Rolle der Bundeszuschüsse für die Rentenfinanzen und auch die **Flexibilität bei der Aufstellung des Bundeshaushalts** ließen sich wirksamer erhöhen durch eine klare Zuordnung der Bundeszuschüsse zu einzelnen, nicht-beitragsgedeckten Leistungen der GRV, die mit diesen Zuschüssen finanziert werden. Dabei sollte gesetzlich geregelt sein, dass jede Erhöhung oder die Einführung weiterer nicht-beitragsgedeckter Leistungen zu 100% durch eine entsprechende Erhöhung der Bundeszuschüsse zu finanzieren ist. Umgekehrt wären – etwa im Kontext der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts – kurz- bis mittelfristige Senkungen der Bundeszuschüsse möglich, wenn einzelne dieser Leistungen gestrichen oder auf Auslauf gestellt werden.

## II. Zum Junior-Spardepot

10. Da der von der AfD-Fraktion vorgelegte Antrag viele Details der angestrebten Regelung offen lässt, kann diese hier nur auf konzeptioneller Ebene kommentiert werden. Angelehnt an aktuelle Berechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024; zu den Ausgaben für das von ihm vorgeschlagene „Kinderstartgeld“) lässt sich allerdings abschätzen, dass zur Finanzierung des Junior-Spardepots nach vollem *Phase-in* (d.h. im Falle einer schrittweisen Einführung: sobald alle unter 18-Jährigen einbezogen sind) ca. 20 bis 25 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich sein werden. Diese Abschätzung macht deutlich, dass die erforderlichen Ausgaben unweigerlich in Budgetkonkurrenz mit anderen öffentlichen Aufgaben und Ausgaben treten. Ob die Steuerfinanzierung von Vorsorgevermögen, die im Mittel erst 60 Jahre später verausgabt werden, im Vergleich zu anderen, insbesondere investiven öffentlichen Ausgaben eine ausreichend hohe Priorität beanspruchen kann, wird hier bezweifelt. Es erscheint auch nicht als angemessener Weg im Umgang mit der intergenerationellen Umverteilung, die das bestehende Rentensystem im Kontext der demografischen Alterung erzeugt, das Renten-

system unangepasst zu lassen, den dadurch belasteten zukünftigen Versicherten aber – gleichsam als Entschuldigung – Mittel zu schenken, die die öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten.

(Im Unterschied zum Junior-Spardepot geht es beim vom Sachverständigenrat bereits im Jahresgutachten 2023/24 angesprochenen und aktuell konkretisierten Vorschlag eines Kinderstartgelds um vergleichsweise geringe Beträge, mit denen Finanzbildung und Erfahrungswissen von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern im Umgang mit kapitalmarktbasierter Vermögensbildung erweitert und z.B. auch in der Schule didaktisch begleitet werden sollen, um sie auf spätere eigenverantwortliche Finanz- und Vorsorgeentscheidungen vorzubereiten. Die hierfür benötigten Einzahlungen in Höhe von 10 Euro pro Monat vom 6. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres sollen der Einfachheit halber als Annex zum Kindergeld ausgezahlt werden, um eine gleiche Grundausstattung aller Kinder zu gewährleisten und eine bürokratische Prüfung, welche Eltern diese Beträge selbst aufbringen können, welche nicht, zu vermeiden.)

### III. Zum österreichischen Rentenmodell

11. Der von der BSW-Gruppe vorgelegte Antrag zeugt von einer leider nur recht **oberflächlichen Kenntnis des deutschen wie des österreichischen Alterssicherungssystems**. So ist es nicht korrekt, dass die gesetzliche Rente in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren immer weiter gesenkt worden sei. Nach geltendem Recht sind solche Senkungen sogar ausgeschlossen. Allerdings sind die Renten im Durchschnitt des genannten Zeitraums langsamer erhöht worden, als die durchschnittlichen beitragspflichtigen Bruttoentgelte aktiv Versicherter gewachsen sind. Grund dafür sind gesetzliche Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen durch den fortschreitenden demografischen Wandel für die Finanzierung der Renten (vgl. Ziffern 1 und 2).

Im Antrag ist vom österreichischen Alterssicherungssystem zwar nur am Rande die Rede. Angesichts des Titels des Antrags und der darin enthaltenen Beschlussaufforderung Nr. 2 ist aber darauf hinzuweisen, dass das DIW in Zusammenarbeit mit österreichischen Experten jüngst eine Studie vorgelegt hat (Buslei *et al.* 2023), die die **Unterschiede zwischen der Höhe durchschnittlicher Renten in Österreich und Deutschland** recht **minutiös aufklärt**. So ergeben sich davon

- 42% durch einen deutlich höheren Beitragssatz (DE: 18,6%; AT: 22,8%), der die Arbeitskosten auch entsprechend stärker belastet;
- 32% durch eine höhere Lohnsumme je aktiv Versicherten, die sich in erster Linie durch eine (derzeit) jüngere (in Zukunft aber stärker alternde) Erwerbsbevölkerung ergibt;
- 23% durch eine deutlich längere Wartezeit (DE: 5 Jahre; AT: 15 Jahre), bis aus regelmäßigen Beitragszahlungen individuelle Rentenansprüche entstehen, so dass die jährlichen Beitragseinnahmen auf weniger Rentnerinnen und Rentner verteilt werden können.

Nochmals höhere Unterschiede zwischen österreichischen und deutschen Renten im Jahr des Renteneintritts – auf das in internationalen Vergleichen oft vereinfachend abgestellt wird, weil die Regeln zur weiteren Anpassung der Renten stark variieren – erklären sich daraus, dass die

Renten in Österreich anschließend nur an die Preisentwicklung angepasst werden, während sie in Deutschland gemäß der Lohnentwicklung erhöht werden. Trotz einiger Korrekturfaktoren fallen die Rentenanpassungen in Deutschland im längerfristigen Durchschnitt höher aus.

Die Tatsache, dass in Österreich mittlerweile auch **Beamtinnen und Beamte** eine Regelalterssicherung nach den Standards des österreichischen Rentensystems erhalten, trägt zu den Unterschieden in der Rentenhöhe nichts bei. Das wäre auch bei einer systematisch richtig gestalteten Eingliederung von Beamtinnen und Beamten in das deutsche Rentensystem der Fall (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023).

Zum Unterschied der Rentenbeitragssätze zwischen Österreich und Deutschland ist noch anzumerken, dass die Summe der Beitragssätze zu Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung in Deutschland – trotz der deutlich niedrigeren Rentenbeitragssätze – derzeit bereits höher ist als in Österreich (DE: 40,9%; AT: 36,35%, ohne eine Pflegeversicherung). Würde man den GRV-Beitragssatz auf den österreichischen Rentenbeitragssatz erhöhen, ergäbe sich in Deutschland sofort ein **Gesamtsozialversicherungsbeitrag** in Höhe von rund 45% der beitragspflichtigen Bruttoentgelte. Wegen der heute schon absehbaren Steigerungen einzelner Beitragssätze könnte dieser Wert bereits in den nächsten drei bis vier Jahren auf 47 bis 48% ansteigen.

### Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020), *Alterssicherungsbericht 2020*, BMAS, Berlin.

Buslei, H., J. Geyer, P. Haan und Thomas Url (2023), „Vorbild“ Österreich? Welche Unterschiede bestehen in den Rentenleistungen im Vergleich zu Deutschland und wie lassen sie sich erklären?, FNA-Journal, Heft 1/2023, Forschungsnetzwerk Alterssicherung der DRV: Berlin.

infas (2020), *Verbreitung der Altersvorsorge 2019 (AV 2019)* - Abschlussbericht, Forschungsbericht 565, im Auftrag des BMAS, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft: Bonn und Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), *Wachstumsschwäche überwinden, in die Zukunft investieren* (Jahresgutachten 2023/24), Sachverständigenrat: Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024), *Ein Kinderstartgeld für Deutschland*, SVR-Policy Brief Nr. 3/2024.

Statistisches Bundesamt (2022a), *15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen und Ergebnisse*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Ragnitz, J. (2024), *Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren*, ifo Dresden berichtet Nr. 4/2024, S. 22–25.

Werding, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F. K. Lembcke (2023), *Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen*, SVR-Arbeitspapier Nr. 2/2023.

Werding, M., V. Püschel, B. Runschke und Milena Schwarz (2024), *Alterungsschub und Rentenreform: Simulationen für GRV und Beamtenversorgung*, SVR-Arbeitspapier Nr. 1/2024.