



Ausschussdrucksache 21(11)51
vom 6. November 2025

Schriftliche Stellungnahme

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen
Gleichstellung der Kindererziehungszeiten
BT-Drucksache 21/1929

Die Stabilisierung des Rentenniveaus bringt einen generationenübergreifenden Nutzen mit sich

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Drucksache 21/1929, 1. Oktober 2025).

Dr. Ulrike Stein

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung
5.11.2025

Zusammenfassung

Das Rentenpaket 2025 zielt auf die Stabilisierung des Rentenniveaus und der Gleichstellung der Kindererziehungszeiten ab. Eine dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus ist zur Lebensstandardsicherung unerlässlich, da eine Befristung bis zum 1. Juli 2031 zu kurz greift. Alle Generationen profitieren gleichermaßen von der Maßnahme; jüngere Generationen werden nicht benachteiligt, und die Reform ist finanziell tragbar. Die Mütterrente III ist aus Gerechtigkeitsgründen nachvollziehbar, jedoch teuer und bürokratisch; die Mittel sollten in anderen Bereichen eingesetzt werden. Die Erhöhung der Nachhaltigkeitsreserve auf 0,3 Monatsausgaben ist sinnvoll, sollte jedoch nicht ausschließlich zu Lasten der Versicherten gehen. Fortschreiberegeln und Bundeszuschüsse sollten transparenter gestaltet, verlässlich sein und nicht beitragsgedeckte Leistungen ausreichend finanziert werden. Arbeitsrechtliche Anpassungen zur freiwilligen Weiterbeschäftigung nach der Regelaltersgrenze sollten bürokratisch vereinfacht werden, wobei der Schwerpunkt auf der Aktivierung ungenutzter Erwerbspotentiale im erwerbsfähigen Alter liegen sollte.

Die Stabilisierung des Rentenniveaus bringt einen generationenübergreifenden Nutzen mit sich

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten

Ausgangslage

Bis zur Rentenanpassung am 1. Juli 2025 hat noch die Niveauschutzklausel gegriffen, wodurch ein Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern (Rentenniveau) verhindert werden konnte. Mit dem verstärkten Erreichen des Rentenalters der Babyboomer-Generationen wird das gesetzliche Rentensystem in den nächsten 10 –15 Jahren vor Herausforderungen gestellt. Ohne Reformen wird das Auslaufen der Niveauschutzklausel, ab dem Jahr 2026 dazu führen, dass das Rentenniveau zukünftig kontinuierlich fallen wird und damit den Lebensstandard der heutigen und vor allem auch der zukünftigen Rentnerinnen und Rentner reduzieren wird.

Das gesetzliche Rentensystem hat über Jahrzehnte bewiesen, dass es äußerst robust und weit weniger anfällig für Herausforderungen ist als oft angenommen. Trotz zahlreicher negativer Prognosen hat es sich immer eine deutlich positivere Entwicklung genommen, als vorausgesagt wurde. Insbesondere in Krisenzeiten ist das deutsche Rentensystem ein wichtiger wirtschaftlicher und sozialer Stabilisator, da Rentenzahlungen keinen konjunkturellen Schwankungen unterliegen.

Derzeit ist das gesetzliche Rentensystem noch gut aufgestellt. Anstatt seine Leistungsfähigkeit infrage zu stellen, sollte der Fokus darauf liegen, seine strukturelle Stabilität langfristig zu sichern. Dazu ist es erforderlich, die gesetzliche Rente gezielt zu stärken und das Rentenniveau zu stabilisieren, um das Vertrauen in das System dauerhaft zu gewährleisten. Mit dem Rentenpaket 2025 wird ein erster Ansatz zur Stabilisierung des Rentensystems gesetzt, weitere Maßnahmen bleiben jedoch notwendig.

Kernpunkte des Rentenpakets 2025

Stabilisierung des Rentenniveaus

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht mit der Verlängerung der Niveauschutzklausel, die ein Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern (Rentenniveau) auf unter 48 % verhindert, eine temporäre Stabilisierung des Rentenniveaus bis zum Jahr 2031 vor. Die entstehenden Mehrausgaben sollen durch steuerfinanzierte Bundeserstattungen gedeckt werden, während Beitragserhöhungen ausgeschlossen bleiben.

Einführung der Mütterrente III

Zudem sieht das Gesetz eine rentenrechtliche Gleichstellung der Erziehungszeiten aller Kinder unabhängig vom Geburtsjahr vor. Für Kinder, die vor 1992 geboren wurden, würden künftig bis zu drei Jahre Kindererziehungszeit angerechnet, anstelle der bisher vorgesehenen zweieinhalb Jahre. Auch diese Maßnahme soll vollständig über pauschalisierte Erstattungen über Bundesmittel finanziert werden.

Stärkung der Nachhaltigkeitsreserve

Ab 2026 soll die Mindestrücklage der Deutschen Rentenversicherung von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben angehoben werden, um die Liquidität des Systems zu sichern. Die dadurch entstehende einmalige Erhöhung des Beitragssatzes um etwa 0,1 Prozentpunkte soll ausschließlich aus Beitragsmitteln finanziert werden, während eine Auswirkung auf den Bundeszuschuss ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Vereinfachung der Zuschüsse des Bundes

Zur Erhöhung der Transparenz und zur größeren Verlässlichkeit soll die Berechnung und Fortschreibung der drei Bundeszuschüsse geändert und vereinfacht werden. Basierend auf festgelegten Ausgangswerten aus dem Jahr 2025 sollen sie fortgeschrieben werden. Langfristig werden dadurch keine wesentlichen Mehr- oder Minderbelastungen erwartet.

Anpassung des Arbeitsrechts

Das Anschlussverbot nach § 14 Absatz 2 Satz 2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes soll für Personen nach Erreichen der Regelaltersgrenze aufgehoben werden. Damit würden sachgrundlose Befristungen im Rentenalter ermöglicht. Unmittelbar hätte diese Gesetzesänderung keine Effekte auf die Rentenfinanzen.

Diskussion und Bewertung der einzelnen Maßnahmen

Im Folgenden wird das Rentenpaket 2025 dahingehend bewertet, welche Wirkung die vorgeschlagenen Maßnahmen auf das Rentensystem haben, wie geeignet sie zur Zielerreichung sind und welche ökonomischen Aspekte für eine langfristige Stabilisierung des Rentensystems darüber hinaus noch zu berücksichtigen wären.

Stabilisierung des Rentenniveaus

Entwicklung und Status quo

Ziel der großen Rentenreform im Jahr 1957 war es, die Absicherung im Alter deutlich zu verbessern und eine angemessene Altersvorsorge der Bevölkerung sicherzustellen. Die Renten sollten an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden, um die Kaufkraft dauerhaft zu erhalten. Mit der Reform der Altersvorsorge sollte nicht nur Altersarmut vermieden, sondern auch der soziale Friede nach dem Zweiten Weltkrieg gestärkt werden. Diese Punkte bleiben auch heute von hoher Bedeutung und sind wichtiger denn je.

Abbildung 1: Sicherungsniveau vor Steuern und Beitragssatz (in Prozent) von 1970 bis 2024



Die Zeitreihe des Rentenniveaus wird von der Deutschen Rentenversicherung erst ab 1970 ausgewiesen.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung - Rentenversicherung in Zeitreihen, eigene Darstellung.

Im Jahr 2024 liegt das Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenniveau) allerdings nur noch bei 48 %. Anfang der 70er Jahre schwankte es noch zwischen knapp 53 % und gut 55 % und erreichte dann mit knapp 60 % im Jahr 1977 seinen Höchststand. Seitdem ist das Rentenniveau kontinuierlich auf nunmehr 48 % gesunken (Abbildung 1). Ein Unterschreiten dieses Niveaus wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz, das am 1. Januar 2019 in Kraft trat, ausgeschlossen. Die Niveauschutzklausel kam bei der Rentenanpassung 2024 erstmals zur Anwendung.

Eine langfristige Stabilisierung des Rentenniveaus ist notwendig

Für die Zukunfts- und Tragfähigkeit des gesetzlichen Rentensystems und zur Lebensstandardsicherung ist es unerlässlich, eine Haltelinie einzuziehen, die verhindert, dass das Rentenniveau dauerhaft unter 48 % sinkt.

Eine langfristige Stabilisierung des Rentenniveaus war bereits Grundlage des Gesetzentwurfs zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenpaket II), der von der vorherigen Ampelkoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP in der letzten Legislaturperiode im Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurde. Dieser Gesetzentwurf sah vor, die befristete Regelung zur Sicherung des Rentenniveaus von 48 % vor Steuern bis zum 1. Juli 2039 zu verlängern. Die Prognosen mit dem dynamischen Rentenversicherungsmodell (DyReMo)¹ zeigen jedoch, dass das Reformvorhaben dazu beigetragen hätte, dass das Rentenniveau sogar bis Ende der 40er Jahre nicht unter die 48 % Linie gefallen wäre (Domingues Semeano et al. 2025, S. 8).

Der aktuelle Gesetzentwurf zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Rentenpaket 2025) sieht zwar ebenfalls eine Verlängerung der Haltelinie vor, jedoch nur bis zum 1. Juli 2031 und bleibt damit deutlich hinter den Vorschlägen des Rentenpakets II zurück. Dadurch wird das Rentenniveau zwar kurzfristig stabilisiert, aber verhindert nicht, dass es bis zum Jahr 2024 voraussichtlich um weitere drei Prozentpunkte sinken wird. Ohne eine zusätzliche Rentenreform würde das Rentenniveau bis 2031 auf 47 % und bis 2040 kontinuierlich auf 45 % fallen. Mit dem aktuellen Gesetzesvorhaben bliebe das Rentenniveau bis einschließlich 2031 bei 48 % und würde anschließend bis 2040 auf 46 % fallen. Die Rentenreform hätte somit den Effekt, dass das Rentenniveau dauerhaft um etwa einen Prozentpunkt höher läge als ohne Reform.

Es wird begrüßt, dass das Gesetz eine Stabilisierung des Rentenniveaus bis zum Jahr 2031 vorsieht. Aus den obigen Ausführungen und Abbildung 1 wird jedoch deutlich, dass

¹¹ Beim DyReMo handelt es sich um ein neues Rentenversicherungsmodell, das Camille Logeay und Joao Domingues Semeano von der HTW entwickelt und von der Hans-Böcker-Stiftung gefördert wurde.

das nur einen ersten kleinen Schritt darstellen kann. Eine weitergehende Stabilisierung über diesen Zeitraum hinaus ist dringend notwendig, nicht nur zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems und zur Lebensstandardsicherung, sondern auch, um das Vertrauen der Versicherten dauerhaft zu stärken. Eine Stabilisierung des Rentenniveaus bis zum Jahr 2039, wie sie im Rentenpaket II vorgesehen war, hätte das Rentenniveau sogar bis zur Mitte des Jahrhunderts gesichert. Das aktuelle Reformvorhaben sollte daher in der Wirkung nicht hinter dem Rentenpaket II zurückbleiben.

Positiv hervorzuheben ist, dass durch die angedachte Stabilisierung des Rentenniveaus alle Generationen gleichermaßen profitieren. Entgegen den Äußerungen in den öffentlichen Diskussionen, wonach die Rentenreform zu Lasten der jüngeren Generationen gehen, zeigen Domingues Semeano et al. (2025), dass die Stabilisierung des Rentenniveaus einen generationsübergreifenden Nutzen mit sich bringt. Siehe auch den Abschnitt „Exkurs Generationengerechtigkeit“.

Einführung der Mütterrente III

Mit der Einführung der Mütterrente III soll eine rentenrechtliche Gleichstellung aller Kinder erfolgen. Für Kinder, die vor 1992 geboren wurden, sollen ab 2027 (voraussichtlich mit Umsetzung im Jahr 2028) statt bisher 2,5 künftig bis zu 3 Jahre Kindererziehungszeit und damit Entgeltpunkte angerechnet werden. Die Finanzierung soll aus pauschalisierten Erstattungen des Bundes aus Steuermitteln erfolgen. Dadurch ergeben sich keine bzw. nur geringe Auswirkungen auf den Beitragssatz.

Aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist eine Gleichstellung der Kindererziehungszeiten für Kinder, die vor und nach 1992 geboren wurden, gerechtfertigt. Die Finanzierung über Steuermittel ist in diesem Zusammenhang keine Option, sondern eine Notwendigkeit, da die Mütterrente eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt und daher nicht allein von den Beitragzahlern der Rentenversicherung getragen werden sollte. Bereits bei der Einführung den Mütterrenten I und II wäre eine Steuerfinanzierung der richtige Weg gewesen. Diese wurden jedoch eingeführt, ohne dass der Bund die damit verbundenen Kosten übernommen hat. Diese sollte er jetzt nachholen.

Die Einführung der Mütterrente III ist nicht nur ein bürokratischer Kraftakt, sondern mit rund fünf Milliarden Euro auch eine teure Maßnahme mit vergleichsweise geringem Nutzen für die bzw. den Einzelnen. Nach Abzug von Steuern und Abgaben verbleiben den Müttern und Vätern pro Kind und Monat lediglich etwa 15 Euro übrig. Für Personen, die Grundsicherung im Alter beziehen, wird die Mütterrente vollständig auf diese angerechnet und mindert daher den Leistungsanspruch. Angesichts der angespannten Haushaltslage des Bundes stellt sich daher die Frage, ob die eingesetzten Mittel nicht sinnvoller in andere Maßnahmen investiert werden sollten.

Stärkung der Nachhaltigkeitsreserve

Die Nachhaltigkeitsreserve dient dazu, unterjährige Schwankungen der Rentenversicherung auszugleichen. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung ist die derzeitige Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben jedoch zu gering, um unterjährige Schwankungen auszugleichen. Eine Anhebung auf 0,3 Monatsausgaben erscheint daher sinnvoll. Nicht nachvollziehbar ist hingegen, dass die Mehrbelastung aus dieser Maßnahme ausschließlich durch die Beiträge der Versicherten finanziert werden soll und eine Beteiligung des Bundes kategorisch ausgeschlossen wird.

Vereinfachung der Zuschüsse des Bundes

Die Fortschreiberegeln für die drei Bundeszuschüsse sind kompliziert und nur schwer zu verstehen. Eine Vereinfachung und transparentere Fortschreiberegeln sind daher begrüßenswert.

Transparenz fängt allerdings nicht bei den Fortschreiberegeln an, sondern bereits bei den Anfangswerten, die diesen als Grundlage für die Bestimmung der zukünftigen Bundeszuschüsse dienen. Der allgemeine Bundeszuschuss war von Anfang an dazu bestimmt, die grundsätzliche Sicherungsfunktion und die Leistungsfähigkeit des Rentensystems zu gewährleisten. Der zusätzliche Bundeszuschuss dient laut Gesetz dazu, die nicht beitragsgedeckten Leistungen pauschal abzugelten, unabhängig von ihrer Höhe. Da der Gesetzgeber bislang auf eine transparente Offenlegung der nicht beitragsgedeckten Leistungen verzichtet hat, lässt sich nicht beurteilen, ob die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Rentensystems ausreichend ist. Nach den Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung (2025) überstiegen die nicht beitragsgedeckten Leistungen im Jahr 2023 die Bundeszuschüsse um 40 Milliarden Euro.

Darüber hinaus wären verlässliche Bundeszuschüsse von großer Bedeutung. Obwohl die Bundeszuschüsse grundsätzlich nach festen Regeln fortgeschrieben werden, hat sich der Gesetzgeber in der Vergangenheit immer wieder das Recht herausgenommen, hiervon abzuweichen und per Gesetz Änderungen bei den Bundeszuschüssen zu beschließen. Dass eine Kürzung der Bundeszuschüsse kein Einzelfall ist, zeigt die Tatsache, dass die Bundesregierung zur Sanierung des Haushalts die Bundeszuschüsse seit 2022 bereits vier Mal gekürzt hat. Für die Jahre 2022-2027 belaufen sich die Kürzungen auf insgesamt 9 Mrd. Euro.²

² Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022 und dem Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz im Jahr 2022 wurden die vereinbarten Sonderzahlungen in Höhe von jährlich 500 Mio. Euro (zuzüglich Dynamisierung) für die Jahre 2022-2025 abgeschafft. Mit den Haushaltfinanzierungsgesetzen für die Jahre 2023 und 2024 wurde der Erhöhungsbetrag zum

Anpassung des Arbeitsrechts

Ziel des Reformvorhabens ist es, die Beschäftigung mit Erreichen der Regelaltersgrenze zu vereinfachen. Dazu soll das Anschlussverbot nach § 14 Absatz 2 Satz 2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes für Personen nach Erreichen der Regelaltersgrenze aufgehoben werden. Damit würden sachgrundlose Befristungen im Rentenalter ermöglicht.

Unmittelbar hätte diese Gesetzesänderung keine Effekte auf die Rentenfinanzen.

Im Grundsatz ist es eine gute Idee, die bürokratischen Hürden für eine freiwillige Weiter- oder Wiederbeschäftigung im Alter abzubauen. Allerdings gibt es keinen Grund, warum eine Weiterbeschäftigung von älteren Arbeitnehmerinnen und -nehmern über einen befristeten Vertrag erfolgen sollte. Es wäre daher überlegenswert, das automatische Auslaufen von Arbeitsverträgen mit Erreichen der Regelaltersgrenze abzuschaffen, da dies in anderen Ländern schon lange als Altersdiskriminierung angesehen wird.

Anstatt zu diskutieren, wie man Rentnerinnen und Rentner mit befristeten Arbeitsverträgen weiter beschäftigen, das Renteneintrittsalter weiter erhöhen oder Personen jenseits der Regelaltersgrenze durch eine für den Staat teure Aktivrente zum Weiterarbeiten motivieren kann, sollte viel mehr darüber nachgedacht werden, wie ungenutzte Erwerbspotentiale auf dem Arbeitsmarkt besser abgerufen werden können.

Ein wachsender Anteil junger Menschen verfügt weder über einen Schulabschluss noch über eine Berufsausbildung. Ein niedriges Bildungsniveau erhöht deutlich das Risiko von Arbeitslosigkeit. Dies belastet nicht nur die Sozialkassen durch Transferzahlungen, sondern führt auch zu einer unnötigen Verknappung des Angebots an qualifizierten Fachkräften.

Weitere Potentiale zur Ausweitung des Arbeitsangebots liegen ebenso bei Frauen im erwerbsfähigen Alter. Diese können sowohl an der extensiven Marge – also durch eine höhere Erwerbsbeteiligung – als auch an der intensiven Marge – durch eine Ausweitung der Arbeitszeiten – aktiviert werden. Um diese Potenziale zu realisieren, bedarf es, „die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen und weiter in den Ausbau und Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur in Bezug auf Kinder und Pflege von Angehörigen zu investieren und bestehende Fehlanreize im Steuer- und Abgabensystem, wie die geringfügige Beschäftigung, das Ehegattensplitting und die kostenlose Mitversicherung von Ehepartnern in der Krankenversicherung, die für eine Ausweitung des individuellen Arbeitsvolumens von Frauen hinderlich sind, zu beseitigen.“ (Dullien 2025, S. 14)

Und dann gibt es noch eine nicht zu vernachlässigende Gruppe von Personen, die gar nicht in der Lage sind bis zur Regelaltersgrenze weiterzuarbeiten. Sie benötigen

zusätzlichen Bundeszuschuss in den Jahren 2024 bis 2027 pro Jahr um 1,2 Mrd. Euro gekürzt. Eine weitere Bundeszuschusskürzung erfolgte mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2025 mit der Kürzung des Erhöhungsbeitrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss für die Jahre 2025 bis 2027 in Höhe von insgesamt 2 Mrd. Euro. Für eine Übersicht der gesetzlichen Änderungen siehe Steffen (2024).

frühzeitig alternative Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote, um trotz gesundheitlicher oder persönlicher Einschränkungen langfristig am Arbeitsmarkt teilhaben zu können. Auch die Arbeitsplätze müssen altersgerecht gestaltet werden, um ein langes und gesundes Arbeiten zu ermöglichen.

Finanzierungswege der gesetzlichen Rente: Beiträge, Steuern und Ausweitung der Versichertenbasis

Die vorangegangenen Ausführungen haben aufgezeigt, dass kein Weg daran vorbeiführt das Rentenniveau zu stabilisieren. Es gibt dabei zwei wesentliche Finanzierungswege Rentenreformen zu finanzieren: Entweder über Steuermittel wie im Rentenpaket 2025 vorgesehen oder über höhere Beiträge, wie im Rentenpaket II vorgeschlagen. Darüber hinaus können auch andere Maßnahmen zu höheren Einnahmen der Rentenversicherung beitragen. Eine davon ist die Ausweitung des Versichertenkreises. Generell ist die Entwicklung der Einnahmen dabei eng an die Arbeitsmarktperformanz gekoppelt. Eine ausführliche Diskussion verschiedener Handlungsoptionen zur Stärkung der Einnahmeseite der Rentenversicherung findet sich in Stein (2025, S. 5–11).

Aus der Logik des Rentensystems würde eine Stabilisierung des Rentenniveaus grundsätzlich eine Finanzierung über Beiträgen nahelegen. Denn das deutsche Rentensystem basiert auf dem Äquivalenzprinzip, das besagt, dass zwischen den eingezahlten Beiträgen eines Versicherten und den späteren Rentenleistungen ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Je mehr und je länger jemand in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlt, desto höher ist in der Regel auch die Rente.

Da eine dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus, sowie sie im Rentenpaket 2025 oder Rentenpaket II vorgesehen war, dazu führt, dass alle Generationen künftig höhere Rentenleistungen erhalten, würde dies nach dem Äquivalenzprinzip bedeuten, dass auch in der Erwerbsphase höhere Beiträge entrichtet werden müssten.

Da die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Rentensystems und seiner übertragenen Aufgaben an anderer Stelle nicht ausreichend ist, ist es mehr als gerechtfertigt, dass der Bund die Ausgaben für die Stabilisierung der Rentenniveaus aus Steuermitteln finanziert. Allerdings wäre es sinnvoller, anstatt das System weiter zu verkomplizieren, eine einfachere, transparente und ausreichende Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen einzuführen, die deutlich höher ausfallen müsste, als die heutigen Bundeszuschüsse, um an anderer Stelle systemkonform zu handeln.

Entwicklung des Beitragssatzes in der allgemeinen Rentenversicherung

In Abbildung 1 ist auch die Entwicklung des Rentenbeitragssatzes abgebildet. Dieser stieg von 17 % im Jahr 1970 mit einigen Schwankungen auf 20,3 % im Jahr 1997 an und

erreichte damit den bislang höchsten Rentenversicherungsbeitrag in Deutschland. Seitdem ist der Beitragssatz auf 18,6 % gesunken und verharrt seit 2018 auf diesem Niveau. Damit ist der Beitragssatz weder historisch noch im internationalen Vergleich außergewöhnlich hoch. So liegt er beispielsweise in Österreich seit 1988 stabil bei 22,8 %.

Entwicklung der Bundeszuschüsse und Bundesmittel

In der öffentlichen Debatte wird argumentiert, dass der demografische Wandel und der Eintritt der Babyboomer-Generation in die Rente erheblichen finanziellen Druck auf das Rentensystem ausüben und dessen langfristige Finanzierbarkeit infrage stellen. Neben der Entwicklung des Beitragssatzes wird das vor allem an den nominal steigenden Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung festgemacht, was dann zur Schlussfolgerung führt, dass der Bund immer höhere Zuschüsse leisten müsse, um das Rentensystem zu finanzieren. Auch aus dieser Begründung heraus lehnen einige das aktuelle Reformvorhaben ab und beziehen sich dabei auf die prognostizierten Mehrkosten bis 2045 in dreistelliger Milliardenhöhe. Dabei wird bewusst ein Zeitraum von über 20 Jahren gewählt, auch wenn die jährlichen Belastungen im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands nur moderat ausfallen.

Solche Aussagen sind nur begrenzt aussagekräftig, da zur Beurteilung der Tragweite die Ausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung eines Landes gesetzt werden müssen. Bevor daher die Frage beantwortet werden kann, ob ein Rentensystem für ein Land tragfähig ist, sollte zunächst betrachtet werden, welchen Anteil die Gesamtausgaben für das gesetzliche Rentensystem an der Wirtschaftsleistung des Landes einnehmen. In Abbildung 2 werden dazu die Bundeszuschüsse, die Leistungen für Kindererziehungszeiten³ sowie weitere Bundesmittel⁴, die in das System der gesetzlichen Rentenversicherung fließen, in Relation zur Wirtschaftsleistung (BIP) gesetzt.

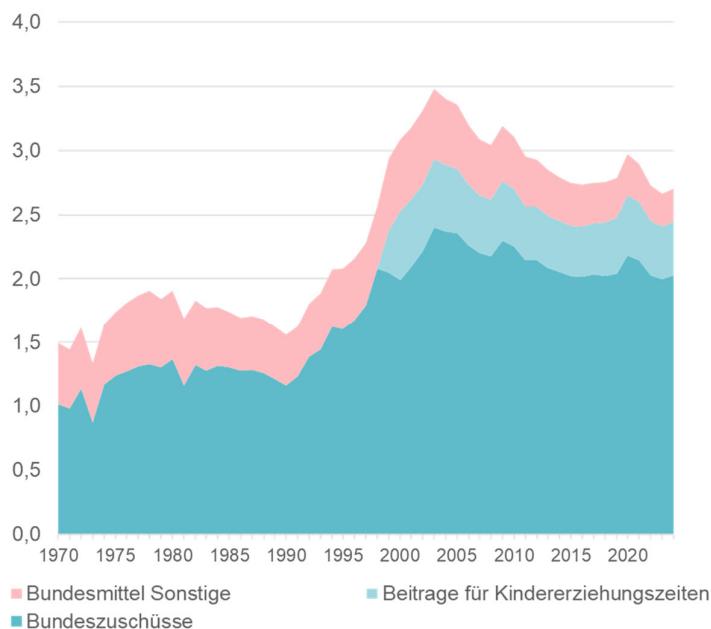
Zwischen 1970 und 1991 lag der Anteil der Bundeszuschüsse und -mittel zwischen 1,3 und 1,9 % des BIP. Nach der Wiedervereinigung stieg der Anteil dieser Mittel bis zum Jahr

³ Der Bund zahlt einen separaten Beitrag für Kindererziehungszeiten an die Rentenversicherung, um die Kindererziehungszeiten für Kinder, die nach 1992 geboren wurden, zu finanzieren. Für diese Kinder werden Müttern und Vätern bis zu drei Entgeltpunkten gutgeschrieben. Die Höhe des Beitrags richtet sich nach der Anzahl der unter Dreijährigen. Allerdings wird dieser Beitrag durch den Bund erst ab dem Jahr 1999 geleistet. Zuvor wurden Kindererziehungszeiten entweder aus den Beiträgen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten finanziert, bzw. galten durch die Bundeszuschüsse als pauschal abgegolten. An der Finanzierung der Rentenzahlungen für die Erziehungszeiten der Kinder, die vor 1992 geboren wurden, beteiligt sich der Bund dahingehend bisher nicht. Sie werden hauptsächlich aus Beitragsmitteln finanziert.

⁴ Bei den Bundesmitteln handelt es sich im Wesentlichen um Zuschüsse des Bundes zur Deckung der defizitären knappschaftlichen Rentenversicherung sowie um Rentenzahlungen, die sich aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR (AAÜG) ableiten. In den letzten 20 Jahren lagen diese Bundesmittel immer zwischen 10 und 11 Milliarden Euro jährlich.

2003 auf 3,5 % des BIP. Seitdem ist er trendmäßig auf 2,7 % im Jahr 2024 zurückgegangen und das, obwohl die Gesellschaft im Durchschnitt immer älter wurde und der Anteil der Altersrenten im gleichen Zeitraum um 16 % zunahm.

Abbildung 2: Bundeszuschüsse und Bundesmittel (in Prozent des BIP) von 1970 bis 2024



Die Bundeszuschüsse setzen sich aus dem allgemeinen Bundeszuschuss, dem zusätzlichen Bundeszuschuss und dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss zusammen. Die Beiträge für die Kindererziehungszeiten zahlt der Bund seit 1999 für Kindererziehungszeiten für Kinder, die nach 1992 geboren wurde. Die Bundesmittel umfassen zum überwiegenden Teil die Erstattung für AAÜG und den Bundeszuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung - Rentenversicherung in Zeitreihen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Der Anstieg der Bundeszuschüsse in den 1990er und Anfang der 2000er Jahre ist jedoch nicht auf einer Finanzierungslücke der Rentenversicherung zurückzuführen, sondern spiegelt vielmehr die Leistungsausweitung des Bundes wider. Der Rentenversicherung wurden im Laufe der Zeit zunehmend zusätzliche gesamtgesellschaftliche Aufgaben übertragen – etwa die Finanzierung der Folgekosten der deutschen Wiedervereinigung. In diesen Fällen handelt es sich um nicht beitragsgedeckte Leistungen.⁵ Dabei werden Rentenanwartschaften erworben, für die später Rentenleistungen gezahlt werden, ohne

⁵ „Hierzu zählen etwa eine höhere Bewertung von Rentenzeiten in den neuen Bundesländern oder von Zeiten der Berufsausbildung, die Zahlung von Altersrenten vor Erreichen des regulären Rentenalters ohne entsprechende Abschläge (zum Beispiel die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte) sowie die rentensteigernde Berücksichtigung von Zeiten der Fachschulausbildung und des Mutterschutzes. Das Steuersystem bildet hierfür das geeignete Instrument, da es alle Bürgerinnen und Bürger im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit heranzieht.“ (Deutsche Rentenversicherung 2024)

dass in der Erwerbsphase entsprechende Rentenbeiträge entrichtet wurden. Der Bund sieht laut §213 Absatz 3 Satz 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI) mit der Zahlung des zusätzlichen Bundeszuschusses die nicht beitragsgedeckten Leistungen als pauschal abgegolten, unabhängig davon wie hoch sie wirklich sind.

Ausweitung des Versichertenkreises

Das gesetzliche Rentensystem sollte langfristig zu einem solidarischen Modell für alle Erwerbstätigen weiterentwickelt werden, um die Kosten des demografischen Wandels gerechter zu verteilen – sowohl zwischen als auch innerhalb der Generationen (Zwiener et al. 2020). Da die Finanzierung der gesetzlichen Rente maßgeblich von der Zahl der Beitragszahlenden abhängt, ist eine breite Absicherung in der ersten Säule der Alterssicherung erforderlich.

Die Einbeziehung weiterer Berufsgruppen wie bislang unzureichend abgesicherter Selbständiger, Abgeordneter und perspektivisch auch Beamter in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) würde die Einnahmeseite der Rentenversicherung spürbar stärken. Durch eine größere Zahl von Beitragszahlern ließen sich die langfristigen Finanzierungslasten des demografischen Wandels auf mehr Schultern verteilen, was zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur Erhöhung der Nachhaltigkeit des Systems beitragen würde. Eine solche Reform würde nicht nur die Einnahmenbasis verbreitern, sondern auch das System finanziell stabilisieren, für mehr Gerechtigkeit sorgen, indem alle Erwerbstätigen gleichermaßen zur Finanzierung der Altersvorsorge beitragen und gleichzeitig das Risiko zunehmender Altersarmut reduzieren, welches sich als Folge prekärer Erwerbsverläufe im Zusammenhang mit modernen Formen zeitweiser oder dauerhafter (Solo-)Selbständigkeit ohne ausreichende eigenständige Alterssicherung ergibt.

Exkurs Generationengerechtigkeit⁶

In der öffentlichen Diskussion war bereits beim Rentenpaket II und ist nun auch beim Rentenpaket 2025 die Kritik zu vernehmen, dass diese Rentenreformen zulasten der jüngeren Generationen gingen. Selbst eine Gruppe junger Abgeordneter äußerte sich öffentlich und kritisierte das neue Rentenpaket 2025 deutlich.

Beim Rentenpaket II waren es die steigenden Beitragssätze und Bundeszuschüsse, die stark in der Kritik standen, wie unter anderem aus den Stellungnahmen zur Anhörung im Deutschen Bundestag hervorging. Beim Rentenpaket 2025 sind es nur die steigenden Bundeszuschüsse, die kritisiert werden. Die BDA (2024) betonte, dass vor allem die jüngeren und zukünftigen Generationen die Last tragen müssten. Der Bundesrechnungshof (2024) warnte vor einer starken Belastung der Beitragszahlenden und kritisierte die steigenden finanziellen Verpflichtungen des Staates. Besonders die Benachteiligung der jungen Generationen wurde als zentraler Kritikpunkt des Rentenpakets II angeführt. All diese Kritik basierte jedoch nicht auf belastbaren empirischen Arbeiten.

Domingues Semeano et al. (2025) haben dies zum Anlass genommen, um mit dem neuen, dynamischen Rentenversicherungsmodell (DyReMo) zu analysieren, wer die Gewinner und Verlierer einer solchen Rentenreform sind und ob wirklich die jungen Generationen die Verlierer sind. Ziel war es, die Diskussion auf eine sachliche, faktenbasierte Ebene zu bringen und auf Basis fundierter Modellrechnungen die tatsächlichen Auswirkungen des Rentenpakets für zukünftige Generationen transparent darzustellen.⁷

Das DyReMo ist ein reines Einnahmen- und Ausgaben-Modell, das den Umlagecharakter der allgemeinen Rentenversicherung abbildet. Es baut auf den zentralen Variablen der allgemeinen Rentenversicherung auf: Sicherungsniveau, Beitragssatz, Bundeszuschuss. Darüber hinaus ist es auch ein Kohortenmodell, das es ermöglicht zu untersuchen, wie sich Reformen auf verschiedene Generationen auswirken.

In den Simulationen wurden die im Gesetzesentwurf des Rentenpakets II vorgesehenen Änderungen implementiert und mit einem Referenzszenario verglichen, das sich aus geltendem Recht ableitet. Zwar simulieren Domingues Semeano et al. (2025) die Auswirkungen des Rentenpakets II und nicht des Rentenpakets 2025, doch lassen sich aus den Simulationsergebnissen dennoch wertvolle Erkenntnisse für die Effekte des

⁶ Dieser Abschnitt wurde in leicht veränderter Form bereits in einer früheren schriftlichen Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Alternativantrag der Fraktionen von SPD und SSW zu „Private Altersvorsorge stärken!“ zum Thema „Sichere und stabile Renten“ (Drucksache 20/2899 vom 30. Januar 2025) veröffentlicht.

⁷ Die vollständigen Simulationsergebnisse sowie eine kurze Modellbeschreibung sind in Domingues Semeano et al. (2025) zu finden.

Rentenpakets 2025 gewinnen. Insbesondere die Aspekte der Generationengerechtigkeit sind weitgehend übertragbar.

Mit dem DyReMo wurde durchgerechnet, wie die zusätzlichen Beitragszahlungen in Relation zu den voraussichtlich zukünftigen höheren Rentenzahlungen sein werden und somit konnte bestimmt werden, wie hoch die Nettobelastungen der Versicherten einzelner Generationen ausfallen. Entgegen der Kritik und einigen pessimistischen Prognosen zeigen die Projektionen, dass in allen untersuchten Fällen die künftigen Auszahlungen aus der Rentenversicherung deutlich stärker steigen würden als die Beitragszahlungen an die Rentenversicherung. Daher wären die jüngeren Generationen keineswegs die Verlierer einer solchen Rentenreform.

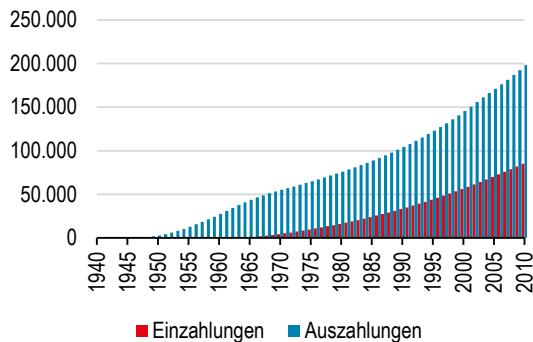
Um mögliche Verteilungseffekte zwischen den Generationen zu analysieren, wurden in Abbildung 3 für alle Geburtsjahrgänge zwischen 1940 und 2010 die kumulierten Veränderungen der Einzahlungen und Auszahlungen berechnet. „Die Ergebnisse zeigen, dass durch das Rentenpaket II für alle Geburtsjahrgänge die Auszahlungen aus der Rentenversicherung stärker gestiegen wären als die Einnahmen, sowohl absolut in Euro (Abbildung 3a und 3b) als auch prozentual (Abbildung 3c und 3d). Abbildung 4 zeigt, dass die kumulierten zu erwarteten Auszahlungen der Rentenversicherung über die gesamte Lebenszeit für alle hier betrachteten Geburtsjahrgänge von Männern (Abbildung 4a und 4b) und Frauen (Abbildung 4c und 4d) höher wären, wenn das Rentenpaket implementiert werden würde.“ (Domingues Semeano et al., S. 10)

Insgesamt zeigen die Simulationsergebnisse in Domingues Semeano et al. (2025), dass die These, nach der eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf 48 % und die damit verbundenen Beitragserhöhung jüngere Generationen benachteiligen würden, empirisch nicht haltbar ist. Tatsächlich würden alle betrachteten Geburtskohorten (1940-2010) von solch einer Maßnahme profitieren, da die erwarteten Rentenzahlungen die geleisteten Beiträge übersteigen. Im Falle des Rentenpakets 2025 trifft diese Aussage ebenfalls zu. Da die Stabilisierung des Rentenniveaus in diesem Fall aus Steuermitteln finanziert wird, profitieren auch die jüngeren Generationen von den zukünftig höheren Rentenzahlungen, ohne hierfür höhere Rentenbeiträge leisten zu müssen.

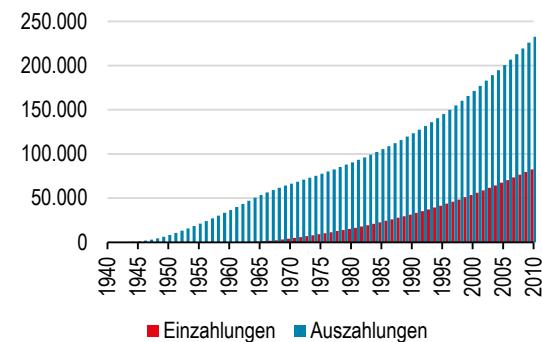
Darüber hinaus trägt die Stabilisierung des Rentenniveaus zur langfristigen Leistungsfähigkeit des Rentensystems bei. Ein zusätzlicher positiver Effekt besteht darin, dass durch die Stabilisierung des Sicherungsniveaus der Renten die Einnahmen der Kranken- und Pflegeversicherung ebenfalls steigen würden, was auch zur Stabilisierung dieser Sozialversicherungszweige beitragen würde.

Abbildung 3 Veränderungen der Ein- und Auszahlungen in die Rentenversicherung durch das Rentenpaket II über die Lebenszeit, nach Geburtsjahr

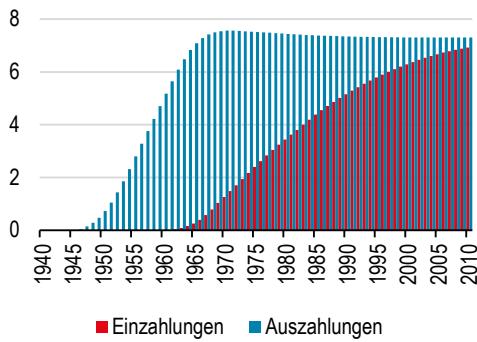
a) Männer, in €



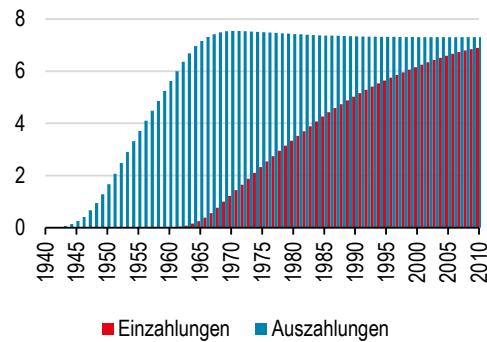
b) Frauen, in €



c) Männer, in %



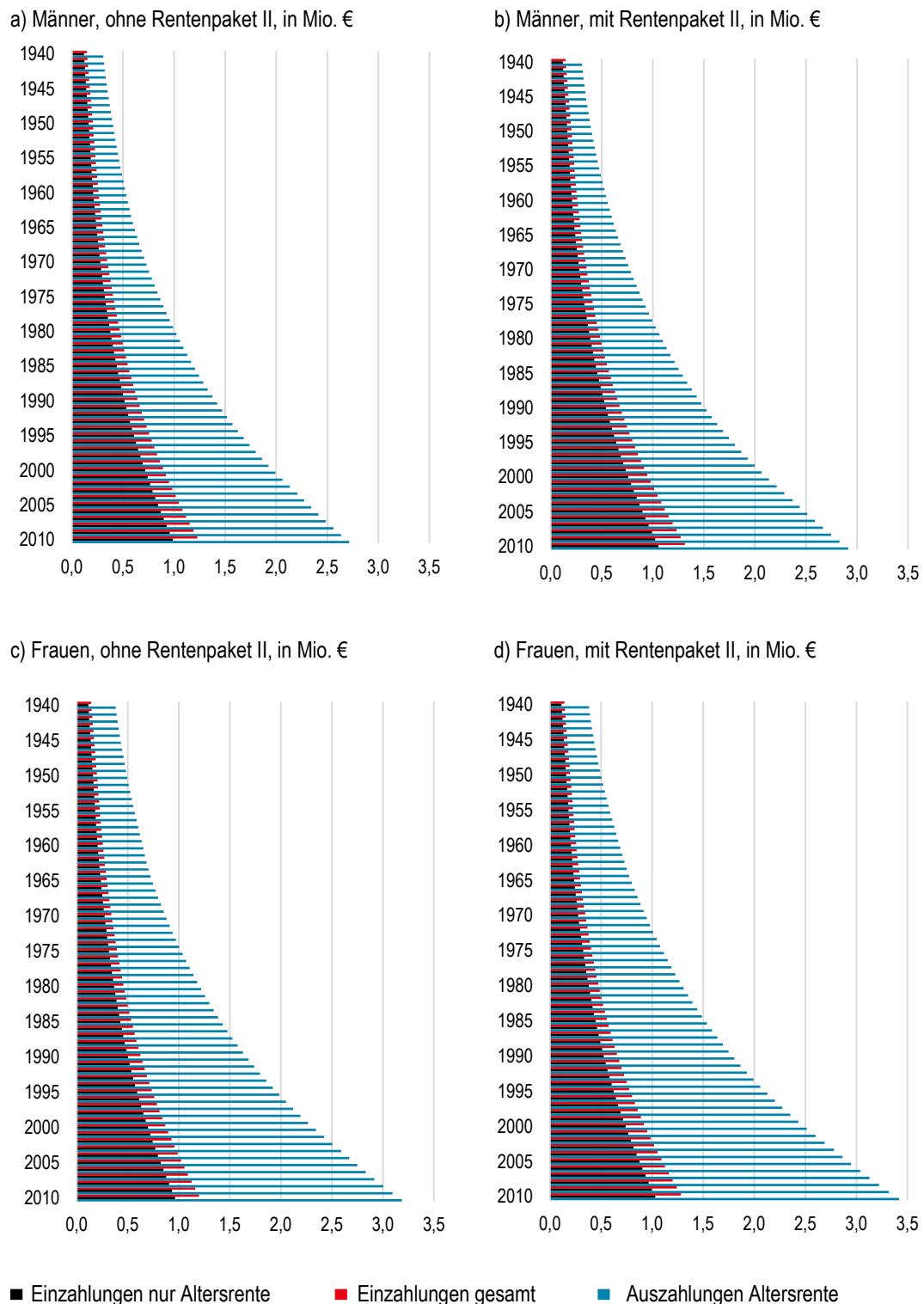
d) Frauen, in %



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

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

Abbildung 4: Erwartete Ein- und Auszahlungen in die Rentenversicherung über die gesamte Lebenszeit, nach Geburtsjahr



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

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

Kerntexte

Stabilisierung des Rentenniveaus

- Es bestehen keine Spielräume, die Ausgaben der Rentenversicherung zu senken, ohne das System der sozialen Sicherung massiv zu schwächen. Von daher ist die Stabilisierung des Rentenniveaus ein wichtiger und richtiger Reformschritt. Sie ist zur Lebensstandardsicherung unerlässlich, trägt dazu bei, Altersarmut einzudämmen und zu verhindern, dass noch mehr Menschen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Ein weiteres Absinken des Rentenniveaus würde die Kosten stattdessen lediglich auf die Grundsicherung im Alter verlagern und damit das Problem nur verschieben, statt es zu lösen.
- Allerdings reicht eine befristete Stabilisierung des Rentenniveaus bis zum 1. Juli 2031 nicht aus, ein weiteres spürbares Absinken des Rentenniveaus zu verhindern. Das Rentenniveau müsste dauerhaft, wenigstens aber bis zum 1. Juli 2039 stabilisiert werden.
- Der oft geäußerte Vorwurf, die Stabilisierung des Rentenniveaus benachteilige jüngere Generationen, ist empirisch nicht haltbar. Im Gegenteil, sie stärkt die Leistungsfähigkeit des Rentensystems und sichert für alle Generationen ein dauerhaft höheres Rentenniveau. Unabhängig davon, ob die Stabilisierung des Rentenniveaus durch Beiträge oder Bundeszuschüsse erfolgt, übersteigen für alle untersuchten Geburtsjahrgänge die Rentenauszahlungen deutlich die geleisteten Beiträge.
- Die Reformen sind finanziell tragbar. Richtig ist auch, dass der Bund im Rahmen des Rentenpakets 2025 seine Beteiligung an der Finanzierung der Rentenversicherung verstärken möchte. Seit 2003 ist der Bundesanteil gemessen am BIP von 3,5 % auf 2,7 % gesunken, während die Anzahl der Altersrenten um 16 % gestiegen ist. Laut Deutscher Rentenversicherung (2025) decken die Bundeszuschüsse zudem die nicht beitragsgedeckten Leistungen nicht vollständig – 2023 betrug die Lücke rund 40 Milliarden Euro.

Mütterrente

- Die Mütterrente III ist aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten nachvollziehbar, jedoch mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden und ihres begrenzten individuellen Nutzens eine kostspielige Maßnahme. Angesichts der angespannten Haushaltslage wäre es sinnvoller, die vorgesehenen fünf Milliarden Euro anderweitig einzusetzen.

Stärkung der Nachhaltigkeitsreserve

- Die Anhebung der Nachhaltigkeitsreserve auf 0,3 Monatsausgaben erscheint sinnvoll. Unverständlich ist jedoch, dass die Kosten allein von den Versicherten getragen werden sollen, ohne Beteiligung des Bundes.

Vereinfachung der Zuschüsse des Bundes

- Die Fortschreiberegeln für die drei Bundeszuschüsse sind komplex und nur schwer nachvollziehbar. Eine Vereinfachung und größere Transparenz wären daher ausdrücklich begrüßenswert.
- Transparente Bundeszuschüsse bedeutet jedoch auch, dass nicht beitragsgedeckte Leistungen ausreichend finanziert werden müssen.
- Verlässliche Bundeszuschüsse erfordern, dass kurzfristige Kürzungen durch die Politik ausgeschlossen werden.

Anpassung des Arbeitsrechts

- Es ist sinnvoll, die bürokratischen Hürden für eine freiwillige Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Regelaltersgrenze abzubauen. Dieses Ziel ließe sich jedoch ebenso durch die Abschaffung des automatischen Auslaufens von Arbeitsverträgen erreichen.
- Anstatt zu diskutieren, wie Rentnerinnen und Rentner mit befristeten Arbeitsverträgen weiterbeschäftigt, die Regelaltersgrenze erhöht oder teure Anreize zum Weiterarbeiten (Aktivrente) geschaffen werden können, sollte der Fokus darauf liegen, ungenutzte Erwerbspotentiale unter Personen im erwerbsfähigen Alter besser zu aktivieren.

Referenzen

- BDA (2024): Rentenpaket II: Den Preis für den fehlenden politischen Mut zahlen die Jungen. BDA Agenda, 17/2024.
- Bundesrechnungshof (2024): Bericht nach §88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkung des Rentenpakets II. Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 6468, 10.9.2924.
- Deutsche Rentenversicherung (2024): Bundesmittel und Bundeszuschüsse: Staat erstattet Kosten für nicht beitragsgedeckte Leistungen. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2024/240719-bundesmittel-bundeszuschuss.html>.
- Deutsche Rentenversicherung (2025): Gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus Steuermitteln finanzieren. rentenupdate, Ausgabe Nr. 10, September 2025. https://rentenupdateDRV.bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2025/10_Bundeszuschuesse_nbL.html?mtm_campaign=pdf&mtm_kwd=10.
- Domingues Semeano, J. / Dullien, S. / Logeay, C. / Stein, U. (2025): Stabilisierung des Rentenniveaus: Wer verliert und wer gewinnt wirklich? Simulationsergebnisse für verschiedene Geburtsjahrgänge zum gescheiterten Rentenpaket II der Ampel-Regierung. IMK Policy Brief Nr. 186. Online verfügbar unter https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-009062/p_imk_pb_186_2025.pdf.
- Dullien, S. / Bauermann, T. / Herzog-Stein, A. / Paetz, C. / Rietzler, K. / Stein, U. / Stephan, S. / Tober, S. / Watzka, S. (2025): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2025 – Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovation stärken. IMK Report Nr. 154, Januar. https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_194_2025.pdf.
- Steffen, J. (2024): Kürzung von Bundesmitteln für die allgemeine Rentenversicherung – 2022 bis 2027. Portal Sozialpolitik.
- Stein, U. (2025): Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung und Stabilisierung des Rentenniveaus – Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Alternativantrag der Fraktionen von SPD und SSW. IMK Policy Brief Nr. 189, April. https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=10336.
- Zwiener, R. / Blank, F. / Logeay, C. (2020): Werden die Kosten der Alterung gerecht verteilt? Vorteile eines stabilen Rentenniveaus und einer Erwerbstätigenversicherung. IMK Policy Brief Nr. 89.