

Pimpertz, Jochen; Schüler, Ruth M.

Research Report

Politische Ökonomie der Rentenreform: Zwischen ökonomischer Ratio, Wählerpräferenzen und Parteiprogrammatik

IW-Analysen, No. 156

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Pimpertz, Jochen; Schüler, Ruth M. (2024) : Politische Ökonomie der Rentenreform: Zwischen ökonomischer Ratio, Wählerpräferenzen und Parteiprogrammatik, IW-Analysen, No. 156, ISBN 978-3-602-45663-5, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/298843>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Politische Ökonomie der Rentenreform

Zwischen ökonomischer Ratio, Wählerpräferenzen
und Parteiprogrammatik

Jochen Pimpertz / Ruth Maria Schüler

IW-Analysen 156

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

X

[**@iw_koeln**](#)

LinkedIn

[**@Institut der deutschen Wirtschaft**](#)

Facebook

[**@IWKoeln**](#)

Instagram

[**@IW_Koeln**](#)

Autoren

Dr. Jochen Pimpertz

Leiter des Themenclusters
Staat, Steuern und Soziale Sicherung
pimpertz@iwkoeln.de
T 0221 4981-760

Dr. Ruth Maria Schüler

Economist für Soziale Sicherung
und Verteilung
schueler@iwkoeln.de
T 0221 4981-855

Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de

Politische Ökonomie der Rentenreform

Zwischen ökonomischer Ratio, Wählerpräferenzen
und Parteiprogrammatik

Jochen Pimpertz / Ruth Maria Schüler

IW-Analysen 156

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15048-9 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45663-5 (E-Book|PDF)

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit im Zusammenhang mit Personen regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

© 2024 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-450

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



Druckprodukt mit finanziellem

Klimabeitrag

ClimatePartner.com/12461-2405-1008



Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Reformdruck und Reformverweigerung	5
2 Rentenpolitik aus fiskalischer Perspektive	11
2.1 Demografische Herausforderungen	11
2.2 Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau	15
2.3 Reformoptionen und intergenerative Verteilungswirkungen	23
3 Wählerpräferenzen zur Rentenpolitik	31
3.1 Wählerpräferenzen – ein Literatur- und Methodenüberblick	31
3.2 IW-Haushaltsbefragung und Vignetten-Experiment	35
3.3 Einordnung, Interpretation und Hypothesen	43
4 Parteiprogrammatik im Lichte der politischen Ökonomie	44
4.1 Politökonomische Erklärungsansätze	45
4.2 Der Medianwähler in Deutschland	50
4.3 Parteipolitische Programmaussagen – eine Synopse	57
5 Zur Rolle der ökonomischen Politikberatung	64
Literatur	68
Abstract	75
Autoren	77

Zusammenfassung

Die Alterung der deutschen Bevölkerung führt in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung zu höheren Beiträgen bei sinkendem Sicherungsniveau. Dies ließe sich bremsen, wenn mit steigender Regelaltersgrenze der Renteneintritt später erfolgte. Jedoch bevorzugt die Bevölkerung ein konstantes Versorgungsniveau bei unveränderter Altersgrenze, selbst wenn dafür die Beitragslast steigt. Daran scheint sich die Rentenpolitik zu orientieren, auch wenn jüngere Beitragszahler eher bereit sind als ältere, länger zu arbeiten und ein geringeres Versorgungsniveau in Kauf zu nehmen. Der ökonomischen Theorie der Politik zufolge erhöhen politische Akteure ihre Wiederwahlchancen, je besser es ihnen gelingt, sich nach den Präferenzen des Medianwählers auszurichten. Weil dessen Alter mit 52 Jahren bereits im letzten Drittel der Erwerbsphase liegt und die Wahlberechtigten ab 50 Jahren die Mehrheit stellen, ist es plausibel zu vermuten, dass sie an einer möglichst generösen Versorgung interessiert sind. Mit fortschreitender Alterung der Bevölkerung erscheinen deshalb Reformen politisch unattraktiv, die eine Stabilisierung des Beitragsatzes anstreben. Das gilt jedoch nur, wenn jüngere Wähler künftig im höheren Lebensalter eine großzügige Versorgung bevorzugen (Alterseffekt). Behalten sie hingegen ihre abweichenden Präferenzen bei (Kohorteneffekt), wird es für politische Parteien attraktiver, nachhaltige Rentenreformen im Interesse der Beitragszahler anzubieten. Solange ungeklärt ist, welcher Effekt überwiegt, würde es helfen, politische Akteure mit der Frage nach ihrem Kalkül zu konfrontieren. Dann wären sie gezwungen offenzulegen, welche Verteilungsinteressen sie vorrangig bedienen wollen. Das Antwortverhalten der Parteien könnte den Wählern mehr Orientierung bieten als widersprüchliche Wahlversprechen und ein Expertenstreit über fiskalische Konsequenzen.

1 Reformdruck und Reformverweigerung

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) steht seit mehr als zwei Jahrzehnten im Fokus sozialpolitischer Reformdebatten. Ein Grund dafür ist der demografische Wandel, der in der umlagefinanzierten Säule der Alterssicherung zu gravierenden Anpassungslasten führt. Zum einen erhöht sich die Zahl der Ruheständler aufgrund der stetig steigenden Lebenserwartung. Während jedes Jahr neue Kohorten in den Ruhestand nachrücken, verbleiben Mitglieder älterer Jahrgänge bei steigender Lebenserwartung länger im Rentenbezug. Da die GRV im Umlageverfahren organisiert ist, müssen jährlich immer mehr Rentenansprüche finanziert werden. So ist das durchschnittliche Sterbealter, technisch gesprochen das Wegfallalter der Renten, seit dem Jahr 2000 um gut fünf Jahre gestiegen, das durchschnittliche Zugangsalter aber nur um 2,5 Jahre (DRV, 2023, 131; 145). Auch deshalb legte die Zahl der Versichertenrenten binnen zwei Dekaden um 3,1 Millionen auf 20,4 Millionen im Jahr 2022 zu (DRV, 2023, 179).

Zum anderen wird in den kommenden Jahren die Zahl der Rentner weiter anwachsen, weil mit der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge mehr Arbeitnehmer in den Ruhestand wechseln. Dadurch steigen die Finanzierungserfordernisse in der GRV. Gleichzeitig verteilt sich die Finanzierungslast auf weniger Schultern. Denn aufgrund der seit fünf Jahrzehnten niedrigen Geburtenziffern rücken relativ schwächer besetzte Jahrgänge in das Erwerbsleben nach. Die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag rechnete im Jahr 2020 in ihrem Basisszenario vor, dass die Zahl der Rentenbezieher bis zum Jahr 2045 um rund vier auf dann ungefähr 24 Millionen steigen wird. Die Zahl der Beitragszahler droht im selben Zeitraum um circa drei auf rund 32 Millionen zu schrumpfen (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, 55).

Vor diesem Hintergrund kommt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) zu der Einschätzung, dass ohne Anpassungen des Rentenrechts der Anteil der GRV-Ausgaben am jährlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bis zum Jahr 2060 von 9,6 Prozent auf 11,5 Prozent steigen wird, selbst wenn das Sicherungsniveau bis dahin um mehr als 4 Punkte

auf 45,1 Prozent sinkt. Dazu muss aber nicht nur der Beitragssatz von derzeit 18,6 Prozent auf dann 22,8 Prozent steigen. Auch der Anteil der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse am BIP würde im selben Zeitraum von 3,1 Prozent auf 3,7 Prozent zulegen (SVR, 2023, 297).

Angesichts dieser Szenarien drohen die Beschäftigungs- und Einkommenschancen sich vor allem für jüngere Erwerbstätige zu verschlechtern und die Gestaltungsspielräume für die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu schrumpfen. Entsprechende Warnungen aus der ökonomischen Wissenschaft sind aufgrund der seit Langem absehbaren Alterung der Bevölkerung keineswegs neu. Offensichtlich hat sich aber die politische Bewertung dieser Zusammenhänge verändert.

Rentenpolitischer Paradigmenwechsel

Die Folgen des demografischen Wandels für die GRV waren bereits Ende der 1990er Jahre absehbar und prägten die rentenpolitischen Debatten. Ohne Reformen wären die erwartbar steigenden Finanzierungslasten allein den jüngeren Beitragszahlern aufgebürdet worden. Um eine faire Lastenverteilung zwischen den Generationen auszutarieren, vollzog die rot-grüne Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen Anfang der 2000er Jahre einen rentenpolitischen Paradigmenwechsel. Seitdem verspricht die GRV nicht länger eine den Lebensstandard sichernde Versorgung. Das Sicherungsniveau vor Steuern – maßgeblich für eine Standardrentnerbiografie mit 45 Beitragsjahren und jeweils durchschnittlichen Verdiensten – sollte ausgehend von 53 Prozent sukzessive sinken (vgl. Rürup-Kommission, 2003, 105 ff.). Technisch wurde dazu die Renten Anpassungsformel um den Riester-Faktor ergänzt, der die jährliche Renten Anpassung während der Einführungsphase der geförderten Privatvorsorge bremste.

Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktor sorgen in den kommenden Jahren dafür, dass bei einer steigenden Rentner-Beitragszahler-Relation die Renten Anpassung hinter der Entwicklung der Durchschnittsverdienste zurückbleibt (vgl. Bundesregierung, 2023, 38; Kochskämper/Pimpertz, 2017, 19). Um zu verhindern, dass sich Renten- und Arbeitseinkommen beliebig weit auseinanderentwickeln, wurde damals ein Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2020 respektive 43 Prozent bis zum Jahr 2030 festgeschrieben.

Die rot-grüne Koalition ging davon aus, den ursprünglich erwarteten Beitragsatzanstieg deutlich bremsen zu können, und definierte dafür Obergrenzen von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und 22 Prozent bis zum Jahr 2030. Nach wenigen Jahren zeichnete sich jedoch ab, dass das Beitragsatzziel nicht einzuhalten war (Bundesregierung, 2006, 25). Deshalb beschloss die schwarz-rote Koalition aus CDU/CSU und SPD im Jahr 2007 zudem, die Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2012 schrittweise bis auf 67 Jahre im Jahr 2031 anzuheben, um das System nachhaltig finanzieren zu können (vgl. auch Rürup-Kommission, 2003, 82 ff.).

Politische Depriorisierung nachhaltiger Reformziele

In den Folgejahren wurde der Reformkurs unter den unionsgeführten Bundesregierungen wieder revidiert. Sei es die Einführung einer privilegierten, weil abschlagsfreien Vorruhestandsoption für besonders langjährig Versicherte (sogenannte Rente mit 63), das Aussetzen des Nachholfaktors bei gleichzeitiger Rentengarantie, die Erhöhung der „Mütterrenten“ oder die Fixierung des Sicherungsniveaus vor Steuern auf 48 Prozent bis zum Jahr 2025. Alle Maßnahmen konterkarierten den zuvor eingeschlagenen Reformpfad (vgl. Ruland, 2024). Denn selbst wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich günstiger waren als zuvor erwartet, belasten diese rentenrechtlichen Änderungen jüngere Beitragszahlerkohorten, weil sie zu höheren Finanzierungserfordernissen führen als unter den Bedingungen des Status quo ante.

Die rentenpolitische Kehrtwende mag auch damit zu erklären sein, dass finanzwissenschaftliche Projektionen lange Fristen betrachten und dafür starke Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung treffen müssen. Vor allem aufgrund der günstigen Beschäftigungsentwicklung seit Ende der 2000er Jahre haben sich die Projektionen als zu pessimistisch erwiesen, die den rentenpolitischen Paradigmenwechsel ursprünglich motiviert hatten (Rürup-Kommission, 2003). Dies hatte eine Depriorisierung zuvor adressierter Nachhaltigkeitsziele zur Folge. Grundlegende Zusammenhänge werden dadurch aber nicht außer Kraft gesetzt. Die Coronapandemie, der Ukrainekrieg und die Energiekrise haben vor Augen geführt, dass die wirtschaftliche Entwicklung auch negativ verlaufen kann. Wenn unter günstig erscheinenden Bedingungen generöse Leistungsversprechen gegeben wurden, erweisen sich diese unter ungünstigeren Voraussetzungen als Hypothek, weil sich die Alterung der Bevölkerung mit unveränderter Dynamik fortsetzt.

Zwar eröffnet die Ampelkoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP wieder eine längerfristige Perspektive mit ihrem Vorhaben, eine ergänzende kapitalgedeckte Finanzierung gesetzlicher Rentenansprüche aufzubauen (Bundesregierung, 2021, 73; BMF, 2023). Jedoch wird die Umsetzung einer „Stiftung Generationenkapital“ politisch mit dem Ziel verknüpft, das Sicherungsniveau vor Steuern bei 48 Prozent zu stabilisieren (BMAS, 2024). Das sogenannte Rentenpaket II führt deshalb zunächst zu höheren Finanzierungserfordernissen (Pimpertz/Schüler, 2021a, 12). Der Beitragssatz wird bis zum Jahr 2035 auf 22,3 Prozent steigen müssen und liegt dann um 1,2 Prozentpunkte über dem Niveau, das die Bundesregierung noch im Herbst 2023 erwartet hatte (BMAS, 2024; Bundesregierung, 2023, 38; Pimpertz, 2024). Erst danach sollen Erträge aus der Stiftung jährlich an die GRV fließen. Ob damit weitere Beitragssatzerhöhungen ausgeschlossen sind, bleibt aber offen (Pimpertz/Schüler, 2022, 9 ff.).

Beschäftigungspolitische Instrumente mit offenen Erfolgsaussichten

Gleichzeitig suggeriert die politische Debatte, dass mit verbesserten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik der Beitragssatzanstieg bei stabilem Sicherungsniveau gebremst werden könne.

- Vielfach wird argumentiert, dass eine fachkräfteorientierte Migrationspolitik dem Reformdruck entgegenwirke. Unbestritten ist, dass die Integration der zugewanderten Bevölkerung in den Arbeitsmarkt dazu beiträgt, auch in der GRV die Folgen des demografischen Wandels zu mildern. Um die steigende Zahl der Renten bei stabilem Sicherungsniveau zu annähernd konstanten Beitragslasten finanzieren zu können, braucht es allerdings eine hinreichend große Zahl an Personen, die den Weg in den deutschen Arbeitsmarkt finden. Die in der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung unterstellten jahresdurchschnittlichen Wanderungssalden von 183.000 bis 402.000 Menschen reichen jedoch nicht aus, um den Altenquotienten auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren (Statistisches Bundesamt, 2022).
- Weitere Hoffnungen werden auf eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen gesetzt. Das verspräche zunächst höhere Beitragseinnahmen in der GRV, ehe in der fernerer Zukunft die daraus resultierenden, zusätzlichen Rentenansprüche zu bedienen wären. Allerdings ist der Effekt überschaubar (SVR, 2023, 305 f.), denn die Erwerbstätigenquote von Frauen in Deutschland

ist im EU-Vergleich überdurchschnittlich hoch. Potenzial böte deshalb vor allem eine Ausweitung des Erwerbsumfangs von Frauen, die in Deutschland aufgrund familiärer Verpflichtungen häufig in Teilzeit arbeiten. Das setzt jedoch unter anderem einen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur voraus (Geis-Thöne, 2023a; 2023b). Denn das Arbeitsvolumen steigt nur dann, wenn die Väter nicht im Gegenzug ihren Erwerbsumfang einschränken.

- Schließlich sollen mit dem Wegfall der Hinzuverdienstgrenze bei vorzeitigem Ruhestand vermehrt Rentner motiviert werden, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Dahinter steht die Hoffnung, Fachkräfteengpässe mildern und die Zahl der Beitragszahler stabilisieren zu können. Allerdings verhindert das nicht, dass die Zahl der Renten weiter steigt (Pimpertz, 2022a, 102). Aufgrund der höheren Abgabenlast für erwerbstätige Rentenbezieher bleibt außerdem offen, in welchem Umfang sich diese beruflich engagieren wollen (Beznoska/Schüler, 2023).

Angesichts dieser anspruchsvollen Voraussetzungen ist zu befürchten, dass der Rentner-Beitragszahler-Quotient auch mit den genannten Maßnahmen deutlich steigen wird. Der Reformdruck wird sich insbesondere mit der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge in den kommenden Jahren verschärfen. Eine wenig nachhaltige Rentenpolitik hätte aber über die ökonomischen Konsequenzen hinaus auch gesellschaftspolitische Auswirkungen. Denn die Akzeptanz der umlagefinanzierten GRV hängt nicht nur davon ab, welches Versorgungsniveau den Ruheständlern gewährt werden soll, sondern auch davon, welche Beitragslasten die aktiv Versicherten bereit sind zu schultern. Damit rücken die Wählerpräferenzen und das Verhalten der politischen Akteure und Parteien in den Fokus.

Ökonomie und politisches Kalkül

Der Rückblick auf die Rentenpolitik des vergangenen Jahrzehnts legt den Schluss nahe, dass politische Akteure eher geneigt sind, kurzfristige Zielsetzungen zu favorisieren. Dafür spricht unter anderem, dass Union, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestagswahlkampf 2021 einen „rentenpolitischen Wahlkampf“ explizit ausgeschlossen hatten. Die von Experten wiederholt geforderte Anhebung der Regelaltersgrenze (vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMWi, 2021, 25 ff.) wurde nicht nur von allen Parteien katego-

risch abgelehnt, sondern mögliche Gründe wurden erst gar nicht diskutiert (Pimpertz/Schüler, 2021b, 9 f.).

Einerseits könnte diese Beobachtung mit einem rationalen Kalkül der politischen Akteure erklärt werden, wenn man davon ausgeht, dass nachhaltige, aber unpopulär erscheinende Reformansätze wie ein höheres Rentenalter die (Wieder-)Wahlchancen gefährden. Das Verhalten ließe sich zudem demokratietheoretisch legitimieren, wenn die politischen Angebote dem mehrheitlichen Wählerwillen entsprächen. Andererseits führt dasselbe Kalkül die Akteure in ein Dilemma. Denn das Vermeiden unpopulär erscheinender Maßnahmen kann bei den Wählern Begehrlichkeiten wecken, die das Rentensystem vor noch größere finanzielle Herausforderungen stellen. Führen großzügige Leistungsversprechen zu dem erhofften Wahlerfolg, dann steigt damit gleichzeitig der Reformdruck für die Regierungsverantwortlichen. Erfordern die ökonomischen Sachzwänge dann eine Rücknahme der zuvor in Aussicht gestellten Leistungsversprechen, droht das, der Glaubwürdigkeit politischer Akteure zu schaden, und könnte ihre Wiederwahlchancen mindern.

Methodisches Vorgehen

Damit rücken die rentenpolitischen Präferenzen der Wähler in den Fokus des Erkenntnisinteresses. Denn schließlich sind sie es, die nicht nur im Ruhestand profitieren und als Beitrags- und Steuerzahler die Finanzierungslasten schultern, sondern die Rentenpolitik auch demokratisch legitimieren. Angesichts des offensichtlichen Auseinanderklaffens von ökonomischer Ratio und rentenpolitischer Realität ist zu analysieren, wie das Zusammenspiel von Wählern und politischen Akteuren erklärt werden kann.

Dazu werden im Folgenden Stellschrauben identifiziert, mit denen in der GRV auf demografische Herausforderungen reagiert werden kann (Kapitel 2). Ziel ist es, Parameter herauszuarbeiten, die stellvertretend für die Ausrichtung der Rentenpolitik stehen und maßgeblich für die Meinungsbildung der Wähler erscheinen. Inwiefern die Wahlberechtigten diese ökonomischen Zusammenhänge in ihren Präferenzen berücksichtigen, ist Gegenstand der weiteren Analyse (Kapitel 3). Dazu werden Ergebnisse einer IW-Personenbefragung und das darin eingebettete Vignetten-Experiment zu rentenpolitischen Präferenzen vorgestellt und interpretiert. Die Ergebnisse werden anschließend mit

den Aussagen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien gespiegelt (Kapitel 4). Mögliche Schnittmengen oder Widersprüche zwischen Wählerpräferenzen, Parteiprogrammen und ökonomischen Handlungsempfehlungen sollen aufgedeckt und auf der Grundlage politökonomischer Erklärungsansätze interpretiert werden. Abschließend werden mögliche Ableitungen für die ökonomische Politikberatung diskutiert (Kapitel 5).

2 Rentenpolitik aus fiskalischer Perspektive

Zunächst werden die demografischen Rahmenbedingungen skizziert und – ausgehend von der faktischen Norm des bestehenden Rentenrechts – mögliche Folgen für die GRV nachvollzogen. Wenn dabei intergenerative Lastenverschiebungen diagnostiziert werden, dann vermag die ökonomische Disziplin diese Verteilungswirkungen zwar zu beschreiben, jedoch nicht zu bewerten. Denn aufgrund der ihr eigenen Axiomatik können normative Aussagen ausschließlich nach dem Effizienzkriterium begründet werden.

Folglich setzt die ökonomische Analyse eine politische Zielvorgabe voraus, die Rentenpolitik nach einem Kriterium der intergenerativen Fairness zu gestalten. Unter dieser Voraussetzung kann weiter unterschieden werden, ob das vorgegebene Ziel durch Variation von Parametern erreicht werden soll, die in dem bestehenden Rentenrecht angelegt sind, oder ob systemverändernde Instrumente in Betracht gezogen werden. Dazu zählen zum Beispiel Überlegungen, bislang nicht versicherungspflichtige Bevölkerungsgruppen einzubeziehen oder weitere Finanzierungsquellen zu erschließen. Systemverändernde Maßnahmen bedürfen allerdings einer stärkeren normativen Begründung, weil sie das demokratisch legitimierte Rentenrecht infrage stellen.

2.1 Demografische Herausforderungen

Ausgangspunkt der Analyse ist die Alterung der Bevölkerung. Diese resultiert aus einer seit Jahrzehnten steigenden Lebenserwartung sowie einer niedrigen Geburtenziffer, die seit fünf Dekaden latent unterhalb des bevölkerungs-

stabilisierenden Niveaus liegt. Gleichzeitig ist der Anteil der Mütter an den Frauen einer Kohorte kontinuierlich gesunken (Statistisches Bundesamt, 2023, Tab. 12612-03). Das ist einerseits für den Vergleich der Querschnittsverteilungen in unterschiedlichen Kohorten relevant. Andererseits wird dies für die demografische Entwicklung bedeutsam, wenn die durchschnittliche Kinderzahl je Mutter konstant bleibt, aber der Anteil der kinderlosen Frauen steigt. Vor allem aber prägt die Alterung der geburtenstarken Jahrgänge die demografische Entwicklung. Das betrifft die umlagefinanzierte GRV unmittelbar, weil diese Kohorten in den kommenden Jahren aus dem beitragspflichtigen Erwerbsleben in den Ruhestand wechseln.

Die Auswirkungen der demografischen Trends lassen sich mit der Veränderung des Altenquotienten beschreiben. Für die umlagefinanzierte GRV ist dabei vor allem die Relation der Gruppe im Ruhestandsalter zu der im Erwerbsalter ausschlaggebend. Dazu können die Kohorten in einem Alter ab 67 Jahren ins Verhältnis zu der Gruppe zwischen 20 und 66 Jahren gesetzt werden (Statistisches Bundesamt, 2022). Wie sich der Altenquotient in der Bevölkerung künftig verändern wird, hängt maßgeblich von den Annahmen zu der Entwicklung der Geburtenziffer, der Lebenserwartung sowie dem Wanderungssaldo ab. Neben einem moderaten Szenario können auch extreme Varianten berechnet werden:

- Während in dem moderaten Szenario (Variante 2 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Statistisches Bundesamt, 2022) von einer Geburtenziffer von 1,55 Kindern je Frau bis zum Jahr 2070 ausgegangen wird, legt das Szenario „Bevölkerungsminimum“ einen Rückgang auf 1,4 Kinder je Frau zugrunde (Variante 10). Spiegelbildlich wird im Szenario „Bevölkerungsmaximum“ ein Anstieg auf 1,67 Kinder je Frau unterstellt (Variante 11).
- Analog werden die Annahmen zur Entwicklung der Lebenserwartung von Jungen und Mädchen in den drei Szenarien variiert – eine moderat steigende Lebenserwartung in Variante 2, ein etwas schwächerer Anstieg in Variante 10 und ein stärkerer Anstieg in Variante 11.
- Für die Entwicklung des jährlichen Wanderungssaldos legt das moderate Szenario bis zum Jahr 2070 eine jahresdurchschnittliche Nettozuwanderung

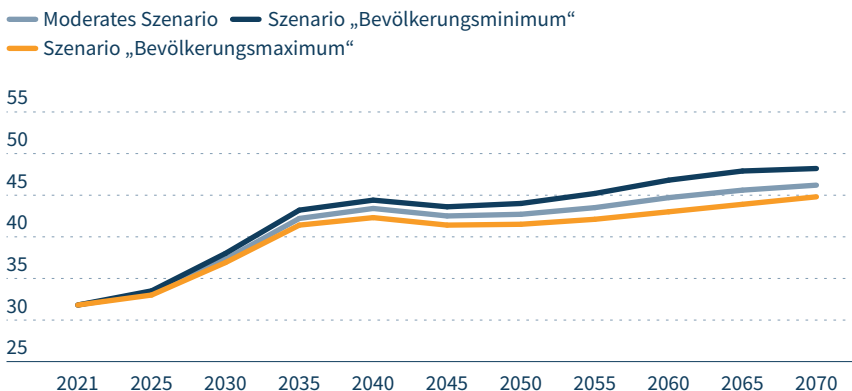
von 290.000 Personen zugrunde, die Variante 10 mit 180.000 Personen einen deutlich niedrigeren Wert. In der Variante 11 wird dagegen optimistisch mit einer Nettozuwanderung von durchschnittlich 400.000 Personen pro Jahr gerechnet. In allen drei Szenarien fällt der jahresdurchschnittliche Wert höher aus als die Nettozuwanderung in den ferneren Jahren, weil die Vorberechnungen für das Jahr 2022 einen positiven Wanderungssaldo von einmalig 1,1 Millionen bis 1,5 Millionen Personen unterstellen.

Ob moderate oder extreme Annahmen: In allen drei Varianten ergibt sich ein deutlicher Anstieg des Altenquotienten bis zum Jahr 2035, der sich danach bis 2040 abschwächt. In dieser Phase überlagert die Alterung der geburtenstarken Jahrgänge andere demografische Trends. Nach einem leichten Rückgang bis zum Jahr 2050 nimmt der Altenquotient mit flacherem Anstiegswinkel weiter zu (Abbildung 1). Ab dann wird die Entwicklung nur noch durch die weiter steigende Lebenserwartung und die niedrige Geburtenziffer getrieben (eine bevölkerungsstabilisierende Geburtenziffer läge auf einem Niveau von durchschnittlich 2,1 Kindern je Frau).

Entwicklung des Altenquotienten

Abbildung 1

Szenarien der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung



Altenquotient: Personen im Alter von 67 Jahren und älter je 100 Personen im Alter von 20 Jahren bis 66 Jahren.

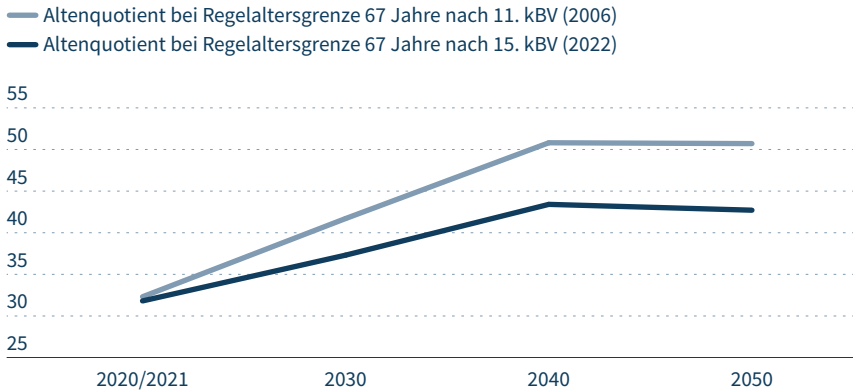
Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/mSFZ3ZRfxBGWb7o>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2022

Altenquotient unter veränderten Voraussetzungen

Abbildung 2

Moderate/mittlere Variante der 11./15. koordinierten
Bevölkerungsvorausberechnung (kBV)



Altenquotient: Personen im Alter von 67 Jahren und älter je 100 Personen
im Alter von 20 bis 66 Jahren.

Annahmen 11. kBV aus dem Jahr 2006: mittlere Bevölkerung Obergrenze (Variante 3-W2).

Annahmen 15. kBV aus dem Jahr 2022: moderates Szenario (Variante G2-L2-Q2).

Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/QDAaj5x9EreMeE2>

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006; 2022

Die skizzierte Entwicklung ist Ergebnis einer annahmebasierten Vorausberechnung. Unvorhergesehene Ereignisse und veränderte Verhaltensweisen wirken sich deshalb unmittelbar auf die Berechnungen aus. Dies lässt sich beispielhaft an einem Vergleich mit der Variante 3-W2 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nachvollziehen (Statistisches Bundesamt, 2006). Die kommt mit ihren Annahmen dem aktuellen „moderaten Szenario“ nahe. Allerdings haben sich die flüchtlingsbedingten Zuwanderungswellen in den Jahren 2015 und 2022 auf Bevölkerungsstand und Altersstruktur ausgewirkt. Zudem unterscheiden sich beide Zahlenwerke hinsichtlich der Annahmen zur Geburtenrate und Lebenserwartung. Die unterschiedlichen Zeithorizonte erlauben einen Vergleich der Entwicklungen bis zum Jahr 2050 (Abbildung 2): Zwar erreicht der Altenquotient nach der jüngsten Projektion einen niedrigeren Wert. Er steigt aber in den kommenden Jahren immer noch deutlich gegenüber dem Basisjahr.

2.2 Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau

Es ist plausibel anzunehmen, dass die demografische Entwicklung der Gesamtbevölkerung analog für den Versichertenkreis der GRV gilt, auch wenn in dieser lediglich eine Teilgruppe abgesichert ist. Denn im Jahr 2021 entsprachen die 39,2 Millionen aktiv Versicherten (Beitragszahler) und 21,3 Millionen Rentner zusammen rund 89 Prozent der Bevölkerung im Alter ab 20 Jahren (DRV, 2023, 18; 204; Statistisches Bundesamt, 2022). Würde sich die in der GRV versicherte Bevölkerungsgruppe von dem allgemeinen demografischen Trend positiv abheben, hieße das, dass die Alterung maßgeblich durch das verbleibende Zehntel der Bevölkerung getrieben würde. Dafür lassen sich aber keine statistischen Indizien anführen.

Parameter und Stellschrauben im Umlageverfahren

Die Alterung der Bevölkerung wird für die GRV zu einer Herausforderung, weil sie im Umlageverfahren organisiert ist. Sieht man einmal von den steuerfinanzierten Bundeszuschüssen ab – je nach Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen decken sie die entsprechenden Ausgaben nur unvollständig (SVR, 2023, 294 f.) –, dann müssen die jährlichen Rentenausgaben aus den im gleichen Jahr erzielten Beitragseinnahmen finanziert werden (Übersicht 1).

Abstrahiert man von rentenrechtlichen Besonderheiten (zum Beispiel dem Erwerbsminderungsfall oder der Hinterbliebenenversorgung) sowie konjunkturellen oder strukturellen Einflüssen auf den Arbeitsmarkt und unterstellt ein unverändertes Erwerbsverhalten der Bevölkerung, dann ergeben sich in dieser vereinfachten Darstellung mit dem Beitragssatz, dem Sicherungsniveau vor Steuern und der Regelaltersgrenze drei sich wechselseitig bedingende Parameter, über die das System auf eine veränderte Rentner-Beitragszahler-Relation reagieren kann (vgl. auch Kochskämper/Pimpertz, 2017, 24 f.):

- **Beitragssatz.** Bei gegebenen Rentenausgaben hängt die Höhe des ausgabendeckenden Beitragssatzes in einer Periode unmittelbar von der Summe der beitragspflichtigen Einkommen ab, die die aktiv Versicherten in derselben Periode erwirtschaften. Bei einem unverändert hohen sozialversicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen variiert diese Summe mit der Anzahl der aktiv Versicherten. Sinkt (steigt) die Zahl der

Vereinfachte Darstellung des Umlageverfahrens in der GRV

Übersicht 1

Sieht man von versicherungsfremden Leistungen und Steuerzuschüssen ab, gilt im Umlageverfahren für jede Periode t :

$$\text{Beitragseinnahmen}_t = \text{Rentenausgaben}_t$$

Die Höhe der Beitragseinnahmen wird in jeder Periode t durch die Anzahl der Beitragszahler, die Höhe des durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommens sowie den Beitragssatz bestimmt.

$$\text{Beitragseinnahmen}_t = BZ_t \cdot bE_t \cdot BS_t$$

mit

BZ_t : Anzahl der Beitragszahler

bE_t : durchschnittliches beitragspflichtiges Einkommen

BS_t : Beitragssatz

Die Rentenausgaben ergeben sich in jeder Periode t aus der Anzahl der Renten und der durchschnittlichen Höhe der Rentenzahlung.

$$\text{Rentenausgaben}_t = RZ_t \cdot RH_t$$

mit

RZ_t : Anzahl der Renten

RH_t : durchschnittliche Rentenzahlung (einschließlich des Beitrags der GRV zur Krankenversicherung der Rentner)

Folglich gilt im Umlageverfahren, dass zu jeder Periode t die Beitragseinnahmen den Rentenausgaben entsprechen:

$$BZ_t \cdot bE_t \cdot BS_t = RZ_t \cdot RH_t$$

Eigene Darstellung

Beitragszahler unter ansonsten gleichen Bedingungen, wird eine ausgabendeckende Beitragseinnahme über einen höheren (niedrigeren) Beitragssatz generiert.

Spiegelbildlich ergibt sich der Beitragssatz bei einer gegebenen Summe an sozialversicherungspflichtigen Einkommen abhängig von der Höhe der Rentenausgaben. Steigen (sinken) diese bei konstanter durchschnittlicher Rentenhöhe mit der Anzahl der Renten, muss der Beitragssatz höher (niedriger) angesetzt werden, um einen Ausgleich der jährlichen Ausgaben und Beitragseinnahmen zu erzielen.

■ **Sicherungsniveau vor Steuern.** Bei einer demografisch bedingt steigenden Zahl an Renten kann die Entwicklung der jährlichen GRV-Ausgaben längerfristig über das Sicherungsniveau gesteuert werden. Der Zusammenhang ist aufgrund der Rentenberechnung und jährlichen Anpassung komplex:

- Zunächst hängt die zum Verrentungszeitpunkt erreichte Rentenanwartschaft eines Versicherten von dessen Erwerbshistorie ab. Aktiv Versicherte zahlen in jeder Periode einen prozentualen Anteil ihres sozialversicherungspflichtigen Entgelts in die GRV ein (einschließlich des Arbeitgeberanteils). Die jährliche Beitragszahlung wird mit Entgeltpunkten bewertet, die sich aus dem Verhältnis des eigenen zum durchschnittlichen Verdienst errechnen. Ein Entgeltpunkt entspricht dem jährlichen Durchschnittsverdienst aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.
- Mit den jährlich bis zum Rentenzugang gezahlten Beiträgen sammelt jeder Versicherte eine Summe an Entgeltpunkten. Deren Anteil an den Entgeltpunkten aller Versicherten bestimmt zum Zeitpunkt des Rentenzugangs, welcher Anteil der dann zur Verfügung stehenden GRV-Einnahmen an den Neurentner ausgezahlt werden kann.
- Technisch wird dazu im Jahr des Rentenzugangs jedem Entgeltpunkt ein fester Betrag in Euro zugerechnet – der Aktuelle Rentenwert (ARW). Im Idealfall wird der ARW so festgelegt, dass sich Rentenausgaben und Beitragseinnahmen bei gegebenem Beitragssatz entsprechen.
- Nach der Idee der dynamischen Rente wird der ARW jährlich an die Bruttolohnentwicklung angepasst. Damit soll gewährleistet werden, dass Rentner in der Einkommensverteilung nicht gegenüber Arbeitnehmern absinken, wenn deren Durchschnittsverdienste steigen. Allerdings variiert die jährliche Anpassung regelgebunden mit dem Nachhaltigkeitsfaktor, der die Veränderungen des Rentner-Beitragszahler-Quotienten anteilig berücksichtigt, sowie mit der Beitragssatzentwicklung (Kochs-kämper/Pimpertz, 2017, 12).
- Wie sich der Abstand zwischen Renteneinkommen und Durchschnittsverdiensten entwickelt, lässt sich anhand des Sicherungsniveaus vor

Steuern kontrollieren. Dazu wird eine Standardrente ins Verhältnis zum Durchschnittsverdienst gesetzt, jeweils nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen. Der Standardrente liegt eine fiktive Erwerbsbiografie nach 45 Beitragsjahren mit jeweils durchschnittlichen Verdiensten zugrunde.

Durch die Variation der Rentenanpassungsformel lässt sich die Entwicklung des Sicherungsniveaus steuern, zum Beispiel indem die Veränderung des Rentner-Beitragszahler-Quotienten mit einem höheren Gewichtungsfaktor als 0,25 in die jährliche Anpassung einfließt (Pimpertz/Schüler, 2021c, 21 f.). Sollte das Sicherungsniveau vor Steuern daraufhin sinken, steigen die Ausgaben bei konstanter Rentenzahl langsamer. Deshalb ließen sich bei einem kontinuierlich sinkenden Sicherungsniveau die GRV-Ausgaben auch bei einer steigenden Anzahl an Rentnern stabilisieren und damit bei gegebener Summe an sozialversicherungspflichtigen Einkommen auch der ausgabendeckende Beitragssatz.

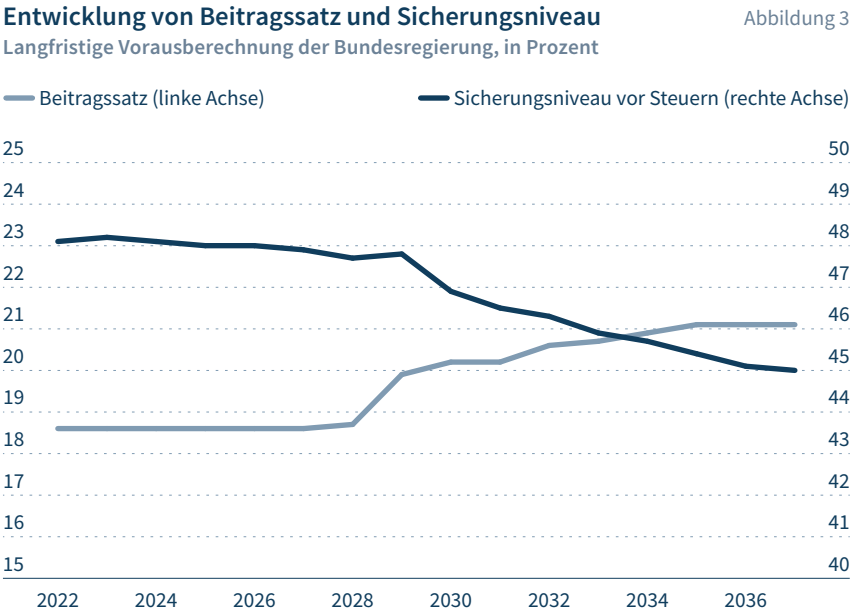
- **Regelaltersgrenze.** Die Höhe der Rentenausgaben sowie der beitragspflichtigen Einkommen wird schließlich unter ansonsten gleichen Bedingungen über die Regelaltersgrenze bestimmt. Denn unter der Annahme, dass aktiv Versicherte bis zum Erreichen der Altersgrenze mit unveränderter Wahrscheinlichkeit beitragspflichtig beschäftigt sind, erfolgt der Übergang in den Rentenbezug bei steigender Regelaltersgrenze zu einem späteren Lebensalter. Im Querschnitt aller Versicherten führt das zu einer Erhöhung der Anzahl an Beitragszahlern im Vergleich zum Status quo, während gleichzeitig der Rentenzugang gebremst werden kann. Deshalb können mit der Veränderung der Regelaltersgrenze das Wachstum der Rentenausgaben und die Summe der beitragspflichtigen Einkommen beeinflusst werden sowie mittelbar die Höhe des ausgabendeckenden Beitragssatzes.

Vorausberechnungen der Bundesregierung

Der Zusammenhang dieser drei Parameter steht im Fokus der langfristigen Vorausberechnungen im jährlich erscheinenden Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung. Mit einem Horizont von 15 Jahren bildet der aktuelle Bericht bis zum Jahr 2037 einen großen Teil jener Phase ab, in der die Alterung der geburtenstarken Jahrgänge die Entwicklung des Rentner-Beitrags-

zahler-Quotienten maßgeblich treiben wird. Dieser nimmt von 0,520 im Jahr 2023 auf 0,634 im Jahr 2037 zu und bremst regelgebunden die jährliche Rentenanpassung (Bundesregierung, 2023, 53). Für eine mittlere Lohn- und Beschäftigungsvariante zeigt Abbildung 3 die Entwicklungen von Beitragssatz und Sicherungsniveau.

Nach 2028 steigt der Beitragssatz sprunghaft an und erreicht ab 2034 ein Niveau von rund 21 Prozent. Damit bleibt er auch nach 2030 unter der bis dahin gesetzlich verankerten Obergrenze von 22 Prozent. Dieser Pfad ergibt sich unter der Voraussetzung, dass das Sicherungsniveau vor Steuern im gleichen Zeitraum regelgebunden von aktuell 48,1 auf dann 45 Prozent sinkt. Gleichzeitig wird die Nachhaltigkeitsreserve, die im Jahr 2023 bei dem 1,7-Fachen einer Monatsausgabe lag, bis zum Jahr 2028 auf das gesetzliche Mindestmaß des 0,2-Fachen



Sicherungsniveau vor Steuern: Verhältnis einer Standardrente nach 45 Beitragsjahren mit jeweils durchschnittlichen Verdiensten zum Durchschnittsverdienst im jeweiligen Jahr, jeweils nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Rentner.
Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/5FZJ4ARast5d4iK>
Quelle: Bundesregierung, 2023, 38

einer Monatsausgabe abgeschmolzen (Bundesregierung 2023, 38; 40). Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt zum Beispiel eine Studie von Büttner/Werding (2021, 20), die für das Jahr 2030 einen Beitragssatz von 20,8 Prozent erwarten. Allerdings würden diese Entwicklungen bei einer Umsetzung des „Rentenpakets II“ nicht mehr gelten. Denn würde das Mindestsicherungsniveau dauerhaft bei 48 Prozent fixiert, müsste der Beitragssatz im Gegenzug stärker steigen als bislang angenommen (BMAS, 2024; Pimpertz, 2024).

Simulationsstudien mit langfristigem Zeithorizont

Da sich der demografische Wandel über das kommende Jahrzehnt hinaus auf die Rentner-Beitragszahler-Relation in der GRV auswirken wird, erfordert eine nachhaltige Orientierung der Rentenpolitik längerfristige Projektionen. Finanzwissenschaftliche Studien verwenden dazu Generationenkonto-Modelle, mit denen sich die Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau bei gegebenem Rentenrecht simulieren lassen. Zunächst wird für die Angehörigen jedes Jahrgangs (Generationen oder Kohorten) unter gleichbleibenden rentenrechtlichen Bestimmungen berechnet, welche beitragspflichtigen Einkommen die Kohorten in jedem Jahr erwirtschaften und welche Anwartschaften sich daraus in den Ruhestandsjahren ergeben. Aufgrund des langen Zeithorizonts sind dazu starke Annahmen zu treffen, insbesondere über die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in den jeweiligen Lebensaltersstufen, die Entwicklung der beitragspflichtigen Erwerbseinkommen sowie die Rentenzugangsentscheidungen einzelner Kohorten. Die Besetzung der Kohorten variiert mit den Annahmen zur Bevölkerungsprojektion. Auf dieser Grundlage lassen sich in einem zweiten Schritt für jeden Zeitpunkt die im Querschnitt aller Kohorten erzielten beitragspflichtigen Einkommen und Rentenausgaben ermitteln. Ausgehend von einem Basisjahr ergeben sich für jedes Jahr regelgebundene Anpassungen des ausgabendeckenden Beitragssatzes bei ebenfalls regelgebundener Fortschreibung des Sicherungsniveaus vor Steuern (zur Methodik ausführlich: Berger et al., 2019; 2021, 6 f.).

Simulationsergebnisse sind allerdings nicht als Prognose zu verstehen, da sie mit den Annahmen variieren, die sowohl für die Bevölkerungsentwicklung als auch für die erwerbsbezogenen Parameter zu treffen sind. Insbesondere bei dem Vergleich unterschiedlicher Simulationsstudien ist zu beachten, dass die Annahmen durch den jeweiligen Informationsstand zu verschiede-

nen Zeitpunkten plausibilisiert werden. Deshalb lassen sich Parameterwerte verschiedener Studien kaum hinsichtlich ihrer prognostischen Qualität beurteilen, wohl aber mit Blick auf die grundsätzlichen Wirkungsmechanismen und Trends.

Status-quo-Projektionen für Beitragssatz und Sicherungsniveau

Stellvertretend für ein Generationenkonto-Modell steht der „Generationencheck Deutschland“, mit dem zuletzt im Jahr 2021 die Entwicklungen des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus vor Steuern unter Verwendung der mittleren Variante 2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung berechnet worden sind (Berger et al., 2021). Ins Auge fällt dabei zunächst der Anstieg des Sicherungsniveaus ausgehend vom Basisjahr 2019 (Abbildung 4). Dieser Sprung ist einer Statistikrevision geschuldet, nach der ab dem Jahr 2020 bei der Berechnung auch jene Beitragszahler berücksichtigt werden, die neben dem laufenden Rentenbezug abhängig beschäftigt sind. Da diese Personen überwiegend in Minijobs oder in Teilzeit arbeiten (Pimpertz/Stettes, 2020, 54), reduziert sich damit der durchschnittliche Arbeitnehmerverdienst. Deshalb steigt bei unveränderter Standardrente das Verhältnis beider Größen, das Sicherungsniveau fällt nach der Statistikrevision höher aus als nach der vorherigen Methodik (Pimpertz/Schüler, 2021c, 15). In ihren langfristigen Vorausberechnungen weist die Bundesregierung aber weiterhin das Sicherungsniveau nach dem ursprünglichen Konzept aus (Bundesregierung, 2023, 38).

Der Beitragssatz liegt nach den Ergebnissen des „Generationencheck Deutschland“ im Jahr 2037 zwar ungefähr 1 Prozentpunkt über dem Niveau des Rentenversicherungsberichts 2023. Gleichzeitig liegt aber auch das Sicherungsniveau vor Steuern um etwa 1 Prozentpunkt höher (Abbildung 3). Die Abweichungen lassen sich vor allem mit der oben beschriebenen Statistikrevision plausibel erklären. Entscheidend ist bei dem Vergleich weniger der absolute Unterschied zwischen den Parameterwerten als vielmehr deren Verlauf. Bis zum Jahr 2037 zeigen die Vorausberechnungen der Bundesregierung und der „Generationencheck Deutschland“ nahezu identische Trends. In den 2040er Jahren stagniert das Sicherungsniveau dann ähnlich der Entwicklung des Altenquotienten. Ausgehend von dem niedrigeren Niveau sinkt es ab den 2050er Jahren mit schwächerer Dynamik weiter. Spiegelbildlich ergibt sich bis Mitte der 2030er Jahre ein Beitragssatzanstieg, der sich danach abflacht, aber bis zum Jahr 2060 fortsetzt.

Langfristige Simulation von Beitragssatz und Sicherungsniveau in Prozent

Abbildung 4

Linke Achse

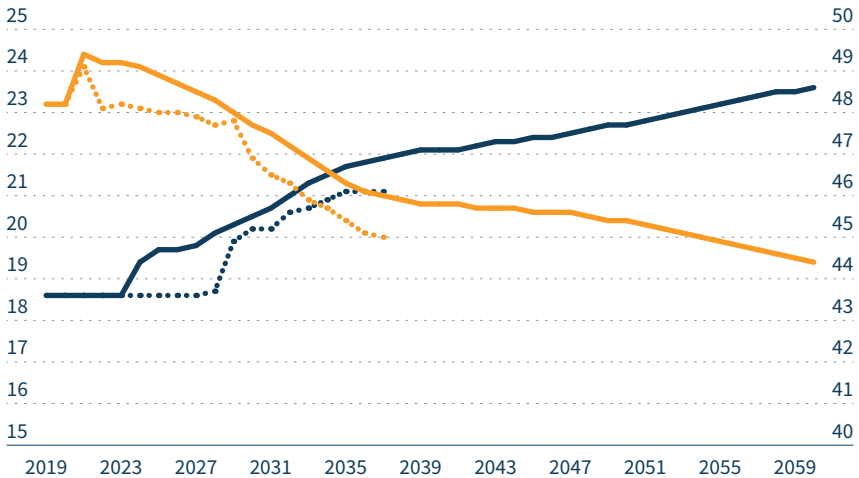
— Beitragssatz (Generationencheck Deutschland)

.... Beitragssatz (Rentenversicherungsbericht 2023)

Rechte Achse

— Sicherungsniveau vor Steuern (Generationencheck Deutschland)

.... Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenversicherungsbericht 2023)



Basisjahr: 2019.

Sicherungsniveau vor Steuern: Verhältnis einer Standardrente nach 45 Beitragsjahren mit jeweils durchschnittlichen Verdiensten zum Durchschnittsverdienst im jeweiligen Jahr, jeweils nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Rentner.

Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/RWM45LYdmB7526o>

Quellen: Berger et al., 2021; Bundesregierung, 2023, 38; Pimpertz/Schüler, 2021b, 14

Den grundsätzlichen Zusammenhang zwischen der demografischen Entwicklung einerseits und der Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau andererseits bestätigen zahlreiche Studien:

- Nach den Berechnungen der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020, 58; 60) steigt der Beitragssatz bis zum Jahr 2060 im Basisszenario auf knapp 24 Prozent, während das Sicherungsniveau vor Steuern von

48 Prozent bis auf knapp unter 42 Prozent sinkt. Zu nahezu identischen Ergebnissen gelangt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Wissenschaftlicher Beirat BMWi, 2021, 17).

- Der SVR kommt in seinem Jahresgutachten 2023/2024 zu einer moderateren Einschätzung. Das liegt nicht zuletzt an den aktualisierten Daten der Bevölkerungsvorausberechnung. Bis zum Jahr 2060 steigt der Beitragssatz dennoch bis auf 22,8 Prozent, das Sicherungsniveau vor Steuern sinkt auf 45,1 Prozent (SVR, 2023, 297). Auch wenn die Entwicklungen auf niedrigerem Niveau verlaufen, bestätigen sie den grundlegenden Zusammenhang.
- Alternativ kann auf der gleichen methodischen Grundlage eine Tragfähigkeitslücke berechnet werden. Statt die Anpassung des ausgabendeckenden Beitragssatzes zu errechnen, wird dabei das Ausmaß der Unterfinanzierung ausgewiesen, die sich bei gegebenem Leistungsversprechen und konstantem Beitragssatz ergibt. Danach beträgt die „implizite Verschuldung“ der GRV im Jahr 2023 das 0,85-Fache der jährlichen Wirtschaftsleistung (Raffelhüschen et al., 2023, 9). Um diese Unterfinanzierung auszugleichen, müsste zum Beispiel der Beitragssatz erhöht werden (Raffelhüschen et al., 2022, 19).

2.3 Reformoptionen und intergenerative Verteilungswirkungen

Die langfristigen Trends für die drei steuerungsrelevanten Parameter legen die Vermutung eines intergenerativen Verteilungseffekts zulasten der jüngeren Kohorten nahe. Denn deren Mitglieder zahlen bei vergleichbarer Erwerbsbiografie lebenslang einen höheren durchschnittlichen Beitragssatz als Mitglieder älterer Kohorten, müssen aber mit einem niedrigeren Versorgungsniveau im Ruhestand rechnen (Kochskämper, 2019, 19).

Systemimmanente Anpassungsoptionen

Unterstellt man eine politische Zielsetzung, die eine intergenerativ faire Lastenverteilung anstrebt, stellt sich die Frage, inwieweit diese Vorgabe über die Variation der Parameter Beitragssatz, Sicherungsniveau und Regelaltersgrenze erreicht werden kann.

- Im Fokus der politischen Reformdiskussion steht dabei zum einen die Festschreibung des Sicherungsniveaus vor Steuern bei 48 Prozent (oder höher). Dieses Ziel suggeriert eine intergenerativ faire Verteilung im Sinne einer für alle Altersgruppen real konstanten Bruttomonatsrente, vergleichbare Erwerbsbiografien vorausgesetzt.
- Zum anderen wird für eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 plädiert (vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMWi, 2021). Begründet wird der Vorschlag damit, dass sich bei stetig steigender Lebenserwartung, aber unverändertem Rentenzugangsalter die Bezugsdauer für jüngere Rentnerkohorten verlängert und deshalb die Rentenlast sukzessive steigt. Die Empfehlung zugunsten einer weiter steigenden Regelaltersgrenze unterstellt, dass damit gleichzeitig der Übergang in den Ruhestand zu einem späteren Lebensalter erfolgt und die Aufteilung von Erwerbs- und Ruhestandsphase auch bei steigender Lebenserwartung in etwa gleich bleibt.

Beide Politikoptionen können in Generationenkonto-Modellen simuliert und unter ansonsten gleichen Annahmen mit den Parameterentwicklungen im Status-quo-Szenario verglichen werden. Mit dem „Generationencheck Deutschland“ wurden sowohl ein konstantes Sicherungsniveau als auch eine Anhebung der Regelaltersgrenze unter identischen Annahmen simuliert (Abbildungen 5 und 6, S. 26 und 27):

- Danach führt eine Festschreibung des Sicherungsniveaus vor Steuern bei 48 Prozent und gleichzeitig unveränderter Regelaltersgrenze zu einem deutlich steileren Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2060. Die Wirkung wird durch das SVR-Gutachten 2023/2024 bei leicht abgeschwächtem Trend bestätigt (SVR, 2023, 297), einen dynamischeren Trend zeigen dagegen die Berechnungen der Deutschen Bundesbank (2022, 52).
- Würde die Regelaltersgrenze nach 2031 für jeden folgenden Jahrgang um zwei Monate angehoben, das Rentenrecht ansonsten aber nicht angepasst, sinkt das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2060 schwächer als im Status-quo-Szenario. Der Beitragssatzanstieg würde bis dahin um 1,3 Punkte gegenüber der Entwicklung bei unveränderten rentenrechtlichen

Regeln gebremst. Auch dieser Befund wird durch Berechnung der Deutschen Bundesbank (2019, 70) sowie des SVR (2023, 316) bestätigt.

Wie sich beide Politikoptionen auf die intergenerative Lastenverteilung auswirken, erfordert dagegen weiterführende Überlegungen. Ob eine Verteilung als intergenerativ fair einzuordnen ist, hängt zum einen von dem Kriterium ab, das der Bewertung zugrunde liegt. Dazu lassen sich zum Beispiel die Barwerte monatlicher Bruttorenten vergleichen, die für unterschiedliche Kohorten erwartet werden, oder die Barwerte des gesamten Rentenbezugs. Ebenso lassen sich dafür die Relationen der Barwerte von lebenslang gezahlten Beiträgen und Rentenbezügen (implizite Rendite) heranziehen. Je nach Kriterium sind unterschiedliche Aussagen über intergenerative Verteilungswirkungen zu erwarten. Zum anderen bleibt offen, ob eine relative Verbesserung gegenüber dem Status-quo-Szenario als intergenerativ fair gelten soll oder ein absolutes Kriterium anzustreben ist, zum Beispiel eine konstante implizite Rendite der Beitragseinzahlungen für alle Kohorten.

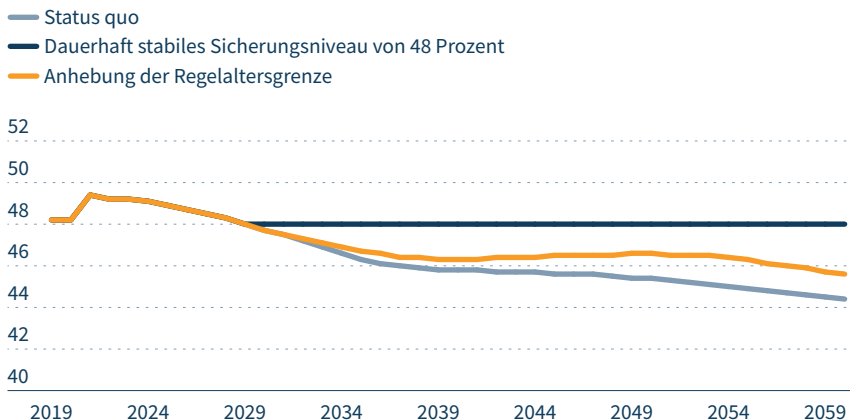
- Das politische Versprechen eines dauerhaft stabilen Sicherungsniveaus von 48 Prozent stellt darauf ab, Mitgliedern unterschiedlicher Kohorten bei vergleichbarer Erwerbs- und Ruhestandsbiografie eine real vergleichbare Bruttomonatsrente zu gewährleisten. Allerdings würden bei steigender Lebenserwartung Mitglieder jüngerer Kohorten einen höheren Barwert des gesamten Rentenbezugs realisieren, weil sie die Rente bei gleichem Zugangsalter länger beziehen. Betrachtet man hingegen die implizite Rendite, sind die Barwerte der lebenslang gezahlten Beiträge und Rentenbezüge zu vergleichen. Mit längerer Lebenserwartung steigt bei unverändertem Zugangsalter zunächst die Rentnerzahl. Das führt zu höheren Beitragssatzerfordernissen. Während die Mitglieder jüngerer Kohorten von dem längeren Rentenbezug bei stabilem Sicherungsniveau profitieren, müssen sie über ihre gesamte Erwerbsbiografie hinweg steigende Beiträge entrichten. Beide Effekte sind gegeneinander abzuwägen, wobei eine Berechnung der impliziten Renditen auch deshalb zu ambivalenten Bewertungen führen kann, weil die Ergebnisse mit den Annahmen zum Rechnungszins variieren.

Unabhängig davon droht ein deutlich steilerer Beitragssatzanstieg die Einkommens- und Beschäftigungschancen jüngerer Kohorten zu belasten.

Sicherungsniveau vor Steuern in alternativen Reformszenarien

Abbildung 5

in Prozent



Basisjahr: 2019.

Sicherungsniveau vor Steuern: Verhältnis einer Standardrente nach 45 Beitragsjahren mit jeweils durchschnittlichen Verdiensten zum Durchschnittsverdienst im jeweiligen Jahr, jeweils nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Rentner.

Anhebung der Regelaltersgrenze: ab 2031 um zwei Monate je Jahrgang.

Berechnungen auf Basis des Generationencheck Deutschland (Berger et al., 2019; 2021).

Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/4JkZDYfeafyCPn5>

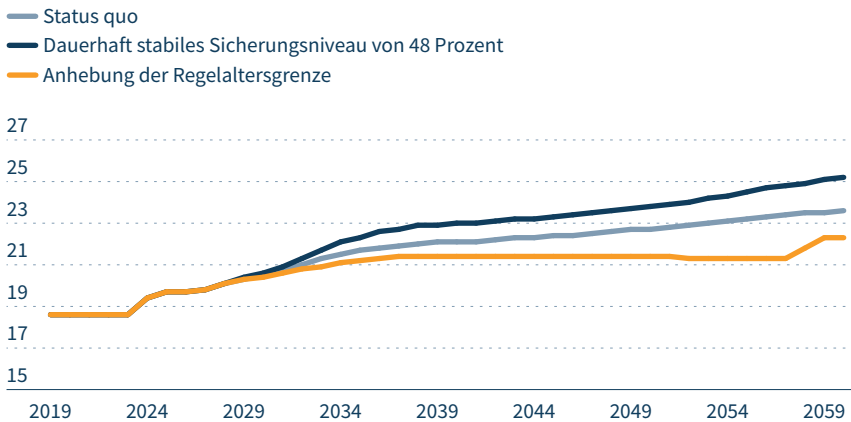
Quelle: Pimpertz/Schüler, 2021a, 9; 12

Denn bei real konstantem Bruttolohn vermindert ein höherer Beitragssatz nicht nur den Nettolohn der Arbeitnehmer. Gleichzeitig erhöht der Arbeitgeberanteil an dem Rentenversicherungsbeitrag die Arbeitskosten der Unternehmen. Gelingt es den Beschäftigten, bei steigendem Beitragssatzerfordernis ein mindestens unverändert hohes Nettolohnniveau durchzusetzen, erhöhen sich die Arbeitskosten zusätzlich. Das belastet die Beschäftigungschancen im internationalen Standortwettbewerb.

- Auch für das Szenario „Anhebung der Regelaltersgrenze“ sind die intergenerativen Verteilungswirkungen a priori nicht eindeutig zu beurteilen. Mit Blick auf den Barwert einer monatlichen Bruttorente sinkt zwar das Sicherungsniveau für jüngere Kohorten gegenüber dem 48-Prozent-Szenario, allerdings weniger stark als unter den Bedingungen des Status quo. Zieht man dagegen die Entwicklung impliziter Renditen heran, wird

Beitragssatz in alternativen Reformszenarien in Prozent

Abbildung 6



Basisjahr: 2019.

Anhebung der Regelaltersgrenze: ab 2031 um zwei Monate je Jahrgang.

Berechnungen auf Basis des Generationencheck Deutschland (Berger et al., 2019; 2021).

Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/TobHYLZgrfMrCMD>

Quelle: Pimpertz/Schüler, 2021a, 9; 12

der während des Erwerbslebens durchschnittlich erhobene Beitragssatz für die Mitglieder jüngerer Kohorten niedriger ausfallen. Gleichzeitig verlängert sich aber die beitragspflichtige Erwerbsphase bei einem späteren Übergang in den Ruhestand – das erhöht den Barwert der lebenslangen Beitragslast. Die zusätzlichen Beitragsjahre erhöhen jedoch die individuelle Rentenanwartschaft. Zudem verlängert sich die Rentenbezugsdauer, wenn man unterstellt, dass zusätzlich gewonnene Lebensjahre in einem Verhältnis von 2:1 auf Beitrags- und Rentenbezugszeiten verteilt werden. Deshalb wirken sich eine höhere individuelle Rentenanwartschaft und ein verlängerter Ruhestand positiv auf den Barwert der insgesamt zu erwartenden Rentenzahlungen aus (vgl. Pimpertz, 2022b, 147 ff.). Welches Kriterium auch zur Beurteilung der intergenerativen Verteilungswirkungen herangezogen wird: Jenseits dieser Abwägungen würden die problematischen Auswirkungen auf die Einkommens- und Beschäftigungschancen nachfolgender Erwerbsgenerationen im Vergleich zu einem Szenario mit dauerhaft konstantem Sicherungsniveau reduziert.

Diese Einordnungen werden unter anderem durch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie aus dem Jahr 2021 gestützt. Die Experten errechnen deutlich höhere Finanzierungsbedarfe bei einem dauerhaft festgeschriebenen Sicherungsniveau vor Steuern (Wissenschaftlicher Beirat BMWi, 2021, 20 ff.). Zudem bestätigen sie die stabilisierenden Wirkungen einer steigenden Regelaltersgrenze. Der im Status quo zu erwartende Beitragssatzanstieg ließe sich bis zum Jahr 2060 um circa 1 Prozentpunkt abfedern und gleichzeitig das Absinken des Sicherungsniveaus um gut 1 Prozentpunkt bremsen (Wissenschaftlicher Beirat BMWi, 2021, 26). Zu vergleichbaren Aussagen gelangt die Deutsche Bundesbank (2019, 70 ff.).

Systemverändernde Eingriffe in das Rentenrecht

In der Abwägung zwischen den Versorgungsinteressen der rentennahen Jahrgänge und Ruhestandskohorten einerseits und den Belastungen der Beitragszahlerkohorten andererseits werden im politischen Diskurs auch alternative Reformoptionen diskutiert, die eine Beitragssatzstabilisierung bei gleichzeitig unverändertem Leistungsversprechen ermöglichen sollen. Allerdings tragen Maßnahmen, die auf eine Ausweitung sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit zielen, nur unter besonderen Voraussetzungen zur Stabilisierung der GRV-Financen bei (Kapitel 1). Daneben werden mit höheren Steuerzuschüssen und einer Integration bislang nicht gesetzlich versicherter Personengruppen zwei weitere Optionen diskutiert.

Höhere Steuerzuschüsse. Bei steigenden Finanzierungserfordernissen ließe sich der Beitragssatzanstieg in der GRV bremsen, wenn stattdessen der steuerfinanzierte Bundeszuschuss stetig erhöht würde. Die Logik überwiegend beitragsfinanzierter Rentenzahlungen würde damit allerdings durchbrochen – verbunden mit der politischen Unwägbarkeit, dass die Höhe des jährlichen Bundeszuschusses nicht nur von der Entwicklung der Rentenausgaben abhinge, sondern umgekehrt die Einnahmen der GRV auch von den finanzpolitischen Spielräumen und Prioritäten künftiger Bundesregierungen. Insbesondere wenn mit einem stetig steigenden Steuerzuschuss der Bundeshaushalt stärker beansprucht wird, schrumpfen die Gestaltungsspielräume für die Umsetzung weiterer wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele. Sieht man von Verschuldungsoptionen ab, bleiben nur noch Steuer-

oder Beitragssatzerhöhungen, um den Handlungsspielraum der Regierungsverantwortlichen zu sichern. Beide Wege führen nicht zu einer nachhaltigen Problemlösung.

Integration der Beamten. Eine weitere Forderung zielt darauf ab, Beamte in die GRV einzubeziehen. Der Vorschlag wird auch mit der Hoffnung verbunden, zusätzliche Beitragseinnahmen für die GRV generieren zu können. Eine zumindest vorübergehende Entlastung der GRV wäre zu erwarten, wenn zum Umstellungszeitpunkt die Bestandspensionen und Anwartschaften älterer Staatsdiener weiterhin aus Steuermitteln finanziert werden. Unterstellt man deshalb eine Stichtagsregelung, die nur Staatsdiener bis zu einem bestimmten Alter in die Versicherungspflicht einbezieht, ließe sich bei unverändert hohen Ausgaben der Beitragssatzanstieg mit den zusätzlichen Einnahmen bremsen und/oder das Sicherungsniveau stabilisieren. Der entlastende Effekt wäre aber überschaubar und droht sich langfristig umzukehren, sobald Staatsdiener mit Erreichen des Ruhestandsalters eigene Rentenansprüche in der GRV geltend machen (SVR, 2023, 308 f.).

Unklar bleibt der fiskalische Gesamteffekt. Denn neben der Finanzierung der Bestandspensionen müsste der öffentliche Dienstherr für jüngere Staatsdiener zusätzlich Arbeitgeberbeiträge zur GRV entrichten. Damit der Staat in der Lage ist, hoheitliche Aufgaben personell zu erfüllen, wäre der Beamtenstatus darüber hinaus so auszustatten, dass er gegenüber privatwirtschaftlicher Beschäftigung wettbewerbsfähig bleibt. Berücksichtigt man deshalb zum Beispiel weitere Aufwendungen für die betriebliche Altersvorsorge, drohen die Arbeitskosten zusätzlich zu steigen (SVR, 2023, 309). Zumindest theoretisch stünde diesem Mehraufwand zwar eine Entlastung gegenüber, weil keine Rückstellungen mehr für künftige Pensionsverpflichtungen gebildet werden müssten. De facto kommen die Gebietskörperschaften diesem kaufmännischen Gebot aber nicht oder nur unzureichend nach (vgl. Beznoska/Hentze, 2020). Deshalb würden sich höhere Personalkosten bei ansonsten unveränderten Ausgaben unmittelbar auf die Höhe der jährlichen Bundes- und Länderhaushalte auswirken.

Umverteilung von Rentenansprüchen. Darüber hinaus wird die Debatte durch Vorschläge ergänzt, die auf eine Umgewichtung der Rentenansprüche

zielen, also innerhalb einer Rentnerkohorte umverteilen wollen. Dazu zählt zum Beispiel eine nach der Einkommenshöhe gestaffelte Rentenberechnung (SVR, 2023, 327 ff.) oder eine Differenzierung der Rentenbezüge nach der Lebenserwartung unterschiedlicher soziodemografischer Gruppen (vgl. Blank, 2022; Geyer et al., 2022; Pimpertz, 2022b; Thiede, 2022). Beiden Ansätzen ist gemein, dass sie Antworten auf Gerechtigkeitsfragen geben wollen, die sich aus der Verteilung der monatlichen Renten im Querschnitt einer Generation ergeben. Jenseits der Frage, wie Armutsgefährdungsrisiken im Alter reduziert werden können (grundsätzlich Hüther/Pimpertz, 2022, 215 ff.; vgl. dazu auch das Minderheitenvotum im SVR-Gutachten: SVR, 2023, 368 ff.), lassen sich aus einer Umverteilung im Querschnitt einer Rentnergeneration aber keine Antworten auf die demografisch bedingten intergenerativen Herausforderungen ableiten. Dazu bedarf es eines zusätzlichen fiskalischen Kriteriums, das unabhängig von intragenerativen Gerechtigkeitserwägungen zu begründen ist.

Produktivitätsgewinne für die Rentenfinanzierung. Schließlich wird angeführt, dass sich steigende Finanzierungserfordernisse in der GRV aus künftigen Produktivitätssteigerungen finanzieren ließen. Diese Idee weist jedoch in die Irre, weil es die Automatismen des bestehenden Systems verkennt. Unterstellt man, dass sich positive Produktivitätsentwicklungen in der Lohnentwicklung niederschlagen, dann erhöhen sich mit zeitlichem Abstand auch die Rentenzahlungsbeträge aufgrund der regelgebundenen Rentenanpassung. Sollen die zusätzlich erwirtschafteten Einkommen, die aus einer höheren Produktivität resultieren, zugunsten einer steigenden Anzahl an Rentnern umverteilt werden, dann gelingt das zum Beispiel über einen höheren Beitragssatz. Beides führt jedoch nicht zu einer Lösung des intergenerativen Verteilungskonflikts.

3 Wählerpräferenzen zur Rentenpolitik

Beitragssatz, Sicherungsniveau und Regelaltersgrenze sind die zentralen Stellschrauben der Rentenpolitik. Spätestens seit den Rentenreformen Anfang der 2000er Jahre kreisen öffentliche Debatten um die Entwicklung dieser drei Parameter. Deshalb ist zu vermuten, dass sie auch für die rentenpolitischen Präferenzen der Wähler ausschlaggebend sind. Damit rückt die Frage in den Vordergrund, ob Wähler den ökonomischen Sachzwängen Rechnung tragen, die sich aus der Logik der umlagefinanzierten GRV ergeben.

3.1 Wählerpräferenzen – ein Literatur- und Methodenüberblick

Personenbefragungen bieten eine Möglichkeit, rentenpolitische Präferenzen zu erforschen. Entsprechende Untersuchungen beschränken sich dabei nicht auf Anpassungen der drei identifizierten Parameter, sondern können auch Einstellungen zu weiteren systemverändernden Optionen einbeziehen. Die Forschungsgruppe Wahlen untersuchte im Jahr 2018 in einer repräsentativen Befragung die Zustimmung zu vier Reformoptionen. Neben Variationen der drei identifizierten Stellschrauben wurde auch eine alternative, systemverändernde Anpassung des steuerfinanzierten Bundeszuschusses bewertet (Forschungsgruppe Wahlen, 2018). Die überwiegende Mehrheit (72 Prozent der Befragten, hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung) sprach sich für eine Anhebung der Steuerzuschüsse aus. Die drei systemimmanenten Reformoptionen erreichten dagegen keine mehrheitliche Zustimmung. Am ehesten waren die Befragten bereit, eine Anhebung der Rentenbeiträge zu akzeptieren (38 Prozent Zustimmung). Eine Anhebung des Renteneintrittsalters oder eine Absenkung des Rentenniveaus befürworteten lediglich 13 Prozent und 8 Prozent der Befragten.

Survey-Experimente statt Item-Abfrage

Bei einer Item-Abfrage wie der Studie der Forschungsgruppe Wahlen bleibt offen, in welchem Umfang die jeweiligen Parameter variiert werden sollen und welchen Einfluss die relative Veränderung auf das Antwortverhalten hat: Um wie viele Jahre soll das Renteneintrittsalter angehoben werden? Wie stark

soll der Beitragssatz steigen? Wie sehr soll das Rentenniveau sinken? Darüber hinaus bleibt bei einer isolierten Abfrage einzelner Parameter unbestimmt, wie sich die Stellschrauben wechselseitig beeinflussen. Die Befragten müssen nicht abwägen, ob sie für ein konstantes Rentenniveau bereit wären, höhere Beitragssätze oder einen späteren Renteneintritt in Kauf zu nehmen, oder ob sie eine höhere Regelaltersgrenze um den Preis steigender Beitragslasten oder eines niedrigeren Versorgungsniveaus ablehnen. Besonders deutlich wird dieses Defizit bei der Frage nach den Präferenzen bezüglich höherer Steuerzuschüsse. Denn bei diesem Item bleibt unbestimmt, wie das notwendige Steueraufkommen generiert werden kann und in welchem Umfang die Befragten davon selbst betroffen wären.

Deshalb wird in aufwendigeren empirischen Studien mithilfe von Experimenten, die innerhalb einer Umfrage durchgeführt werden, versucht, den Befragten die Einflussfaktoren und deren wechselseitige Abhängigkeiten zu verdeutlichen. Durch Informations-Treatments kann zum Beispiel auf den demografischen Wandel als Herausforderung für die nachhaltige Finanzierung des deutschen Rentensystems hingewiesen werden. Dazu wird einem Teil der Befragten eine Information zur Verfügung gestellt, welche dem anderen Teil vorenthalten wird, ehe von beiden Gruppen eine Bewertung von Reformoptionen erbeten wird. Der Vergleich der Treatment-Gruppe mit der Kontrollgruppe erlaubt Rückschlüsse auf den Einfluss bestimmter Informationen auf die Meinung zu einem Thema.

Bewertung von Maßnahmenbündeln

Die erste Studie, die Reformmaßnahmen für die GRV anhand eines Survey-Experiments untersucht hat (Boeri et al., 2002), bestätigt in der Grundaussage den Befund der Item-Befragung der Forschungsgruppe Wahlen. Auch unter der kontingenten Bewertungsmethode äußerten die Befragten mehrheitlich eine sehr deutliche Präferenz, den Status quo beibehalten zu wollen. Dieser Status-quo-Bias lässt sich unter anderem mit dem Studiendesign erklären. Denn bei der kontingenten Bewertungsmethode werden die Befragten gebeten, Reformoptionen gegeneinander abzuwägen, beispielsweise: „Würden Sie eine Erhöhung des Rentenalters akzeptieren, wenn dies bedeuten würde, dass die Beiträge zur gesetzlichen Rente in Zukunft konstant bleiben?“ Dies ermöglicht, dass Befragte alle vorgeschlagenen Reformoptionen ablehnen können.

Dabei wird ersichtlich, weshalb die Durchsetzung von Reformen bei der Rente so schwierig ist. Während „Reformgegner“ ihre Ablehnung gegenüber einer Vielzahl von Reformmöglichkeiten ausdrücken, votieren „Reformbefürworter“ jeweils für genau eine Reformoption. Dies führt dazu, dass einzelne Reformoptionen keine mehrheitliche Unterstützung erfahren und sich folglich eine hohe Präferenz für den Status quo zeigt.

Die Studienautoren bieten dazu als weitere Erklärungshypothese an, dass das Herauszögern des Finanzierungsproblems dem Eigeninteresse dienen könne. Des Weiteren zeigen sie, dass sich die Präferenzen im ökonomischen Status der Wähler widerspiegeln. So unterstützen Reiche eher niedrigere Rentenzahlungen als eine Anhebung des Renteneintrittsalters. Insgesamt ermitteln Boeri et al. (2002) eine schwache Mehrheit für das Absenken des Rentenniveaus, während eine Anhebung des Renteneintrittsalters am häufigsten abgelehnt wird.

Die Autoren schließen daraus, dass von der kurz vor der Umfrage eingeführten Riester-Reform das Signal ausging, dass „die Großzügigkeit in Bezug auf das Rentensystem“ (Boeri et al., 2002, 400) vorbei sei. Die Schlussfolgerung, der Status-quo-Bias sei durch die Reform reduziert worden und diese habe die Bereitschaft erhöht, eine Absenkung des Rentenniveaus zu akzeptieren, ist allerdings nicht zwingend. Denn die Argumentation kann man auch umkehren. Die Befragten sprechen sich in derselben Umfrage deutlich gegen eine Anhebung der Regelaltersgrenze aus. Geht man davon aus, dass die Mehrheit der Befragten mit notwendigen Einschnitten rechnete und dazu unter anderem eine Anpassung des Renteneintrittsalters erwartete, dann lässt sich das Ergebnis auch als nachträgliche Legitimation der Riester-Reform interpretieren. Denn sofern die Befragten eine breite Auswahl möglicher Reformoptionen vor Augen hatten, kann das Ergebnis auch als Präferenz für ein verändertes Gleichgewicht von Beitragssatz und Sicherungsniveau interpretiert werden (im Sinne der Riester-Reform) und gleichzeitig als Votum gegen eine alternative Anpassung der Regelaltersgrenze. Diese Deutung widerspricht der Hypothese, die Riester-Reform selbst habe einen direkten Einfluss auf den Status-quo-Bias gehabt.

Braucht es mehr Informationen zum demografischen Wandel?

Eine weitere Studie untersuchte Anfang des Jahres 2013 (ein Jahr nach der erstmaligen Anhebung der Regelaltersgrenze), inwiefern eine Information zur Entwicklung der Lebenserwartung von Männern die reformpolitischen Präferenzen der Bevölkerung in Deutschland verändern kann (Naumann, 2017). Auch in dieser Untersuchung äußern die Befragten mehrheitlich, am Status quo festhalten zu wollen. Eine möglichst unverändert hohe Versorgung solle bei konstanter Altersgrenze bevorzugt über höhere Beitragszahlungen oder über höhere Steuern finanziert werden. Im Vergleich zur Kontrollgruppe führte das Informations-Treatment zum demografischen Wandel zu einer höheren Zustimmung für eine Anhebung des Renteneintrittsalters. Dabei zeigt die Studie, dass politisch weniger informierte Befragte stärker auf das Informations-Treatment reagieren als politisch besser informierte.

Das Ergebnis legt nahe, dass Fakten über den demografischen Wandel den besser Informierten eher bekannt sind. Zudem gleichen sich in der Gruppe mit Informations-Treatment die Reformpräferenzen der Befragten an, die sich jeweils dem linken oder rechten politischen Lager zuordnen. Angesichts des starken Status-quo-Bias hebt die Studie hervor, dass es bei der Befragung zu möglichen Reformen der GRV nicht darum gehen sollte, Zustimmungswerte zu ermitteln, sondern vielmehr darum, welche Reformoptionen weniger stark abgelehnt werden.

Information oder Salienz?

Schuetz et al. (2023) erweitern das Forschungsdesign, indem sie nach einem Salienz- und einem Informations-Treatment differenzieren. Mit dem Salienz-Treatment soll die Aufmerksamkeit der Befragten auf einen Sachverhalt gelenkt werden, während mit dem Informations-Treatment der Einfluss einer konkreten Information auf die Bewertung der Probanden überprüft wird. Entsprechend werden die Befragten in drei Gruppen unterteilt. Die Kontrollgruppe bewertet die Reformvorschläge zur Rente ohne Hinweis auf den demografischen Wandel und ohne zusätzliche Informationen zum Thema. Dabei werden bei der Abfrage der Reformoptionen jeweils zwei Alternativen gegenübergestellt, zum Beispiel „Regelaltersgrenze erhöhen“ versus „Rente senken“. Ein Teil der Befragten wird gebeten, eine Schätzung zur demografischen Entwicklung abzugeben (Salienz-Treatment), und bewertet anschließend die Reformoptionen.

Ein anderer Teil der Befragten erhält nach der Schätzung eine Information zum korrekten Wert der demografischen Entwicklung (Informations-Treatment), um danach seine Bewertung abzugeben.

Die Auswertungen zeigen, dass der demografische Wandel allgemein eher überschätzt wird. Personen, die gebeten werden, die demografische Entwicklung einzuschätzen und denen damit das zugrundeliegende Problem ins Bewusstsein gerufen wird (Salienz), votieren im direkten Vergleich der beiden Alternativen „höhere Regelaltersgrenze“ und „niedrigere Rente“ für eine Anhebung der Regelaltersgrenze. Personen, die zusätzlich das Informations-Treatment erhalten, bevorzugen „höhere Beiträge“ gegenüber einer „Anhebung der Bundeszuschüsse“.

Da die Kombination aus Salienz- und Informations-Treatment insgesamt zu einer höheren Reformakzeptanz führt, schlussfolgern Schuetz et al. (2023), dass es besonders wichtig sei, die Aufmerksamkeit auf den demografischen Wandel zu lenken, wenn man Einfluss auf Reformpräferenzen nehmen möchte. Eine Bezifferung der möglichen Folgen des demografischen Wandels sei hingegen nicht zwingend notwendig.

3.2 IW-Personenbefragung und Vignetten-Experiment

In der IW-Personenbefragung 2023 wurde ein Vignetten-Experiment implementiert, um die Wählerpräferenzen zu erforschen (zur Methodik der IW-Personenbefragung 2023: Diermeier et al., 2023, 114). Im Gegensatz zu einer Item-basierten Abfrage bietet das Vignetten-Experiment den Vorteil, dass Stellschrauben gemeinsam bewertet werden und somit Interdependenzen deutlich gemacht werden können (Auspurg et al., 2009). Das erfordert ein komplexes Untersuchungsdesign, weil einzelne Maßnahmen als Dimensionen definiert und jeweils in unterschiedlichen Ausprägungen (Leveln) variiert werden. Dies führt zu einer Vielzahl von Kombinationen und ermöglicht so, die unterschiedlichen Maßnahmen messbar miteinander zu vergleichen.

Das Vignetten-Experiment

Im Vignetten-Experiment wurden die drei Stellschrauben (Dimensionen) – Beitragssatz, Rentenniveau und Regelaltersgrenze – über jeweils drei Ausprägungen (Level) variiert (Tabelle 1). Hierdurch ergeben sich 27 mögliche

Dimensionen und Ausprägungen des Vignetten-Experiments zu Rentenreformen

	Beitragssatz	Rentenniveau	Regelaltersgrenze
	Der Beitragssatz beträgt ...	Mit dem Renteneintritt werden Arbeitnehmer eine Rente erhalten, die ... wie / ... als die Rente von vergleichbaren Rentnern heute ist.	Arbeitnehmer sollen bis zu diesem Alter arbeiten
Ausprägung 1	weiterhin 18,6 %	gleich hoch	65 Jahre
Ausprägung 2	künftig 22 %	10 % geringer	67 Jahre
Ausprägung 3	künftig 25 %	20 % geringer	69 Jahre

Status quo in fett, wobei sich „67 Jahre“ auf die ab 2031 geltende Regelaltersgrenze von 67 Jahren bezieht. Die Regelaltersgrenze im Jahr 2023 lag bei 66 Jahren und wird bis 2031 schrittweise auf 67 Jahre angehoben.
Quelle: IW-Personenbefragung, 2023

Maßnahmenbündel – das sogenannte Vignetten-Universum. Die Ausprägungen wurden zwar anhand der ökonomischen Studienlage plausibilisiert, aber bewusst nicht anhand der Parameterwerte von Studien auf Basis von Generationenkontenmodellen definiert. Dahinter steht die Überlegung, dass nicht die Einstellungen zu bestimmten fiskalischen Konsequenzen erfragt werden sollen, sondern herausgearbeitet werden soll, bei welcher Stellschraube die Befragten am ehesten bereit wären, eine Veränderung zu akzeptieren.

In der Annahme, dass die fiskalischen Zusammenhänge den wenigsten Befragten bekannt sind, sich aber die Präferenzen bezüglich der Variation der Stellschrauben unterscheiden, werden die Ausprägungen so gewählt, dass sie den Befragten eine spürbare Abstufung signalisieren. Jeder der insgesamt 4.899 Befragten bekam eine zufällige Auswahl von neun Vignetten präsentiert und hatte die Möglichkeit, die jeweiligen Maßnahmenbündel auf einer Skala von 1 bis 7 zu bewerten (von 1 „lehne ich voll und ganz ab“ über 4 „weder noch“ bis 7 „befürworte ich voll und ganz“). Bei insgesamt 44.091 Einzelbewertungen wurde jedes der 27 Maßnahmenbündel von gut 1.600 Befragten bewertet.

Starker Status-quo-Bias

Ein Ranking der Maßnahmenbündel nach Beliebtheit bestätigt den starken Status-quo-Bias, der sich bereits bei weniger komplexen Studiendesigns gezeigt hat (Tabelle 2). Die Zustimmung zu den 27 Maßnahmenbündeln ist generell niedrig und erreicht auf der Skala von 1 bis 7 einen Wert von maximal 5,0. Unter den drei beliebtesten Maßnahmenbündeln entspricht eines dem Status quo (Rang 3). Das beliebteste Bündel (Rang 1) reduziert die aktuell gültige Regelaltersgrenze bei gleichbleibender Rentenhöhe und unverändertem Beitragssatz. Allein für das zweitbeliebteste Maßnahmenbündel – Beitragssatz von 22,0 Prozent, konstantes Rentenniveau und Regelaltersgrenze von 65 Jahren – gehen für die Befragten Einschnitte in Bezug auf den Beitragssatz einher. Gleichzeitig verspricht das Absenken der Regelaltersgrenze auf 65 Jahre eine Verbesserung zum Status quo. Die drei beliebtesten Maßnahmenbündel erreichen einen Wert von 4,1 bis 5,0, also im Durchschnitt eine schwache Zustimmung.

Betrachtet man die unbeliebtesten Maßnahmenbündel, ergeben sich erste Indizien, welche Maßnahmen am stärksten abgelehnt werden: Neben einer

Beliebteste und unbeliebteste Maßnahmenbündel

Tabelle 2

Geordnet nach dem Rangplatz für die durchschnittliche Zustimmung

Rang	Beitrags-satz	Renten-niveau	Regel-alters-grenze	Durch-schnitt-liche Zustimmung ¹⁾	Standard-abwei-chung ¹⁾	Median der Zu-stimmung ¹⁾
Beliebteste Maßnahmenbündel						
1	18,6 %	Gleich	65 Jahre	5,0	1,7	5
2	22,0 %	Gleich	65 Jahre	4,3	1,8	5
3	18,6 %	Gleich	67 Jahre	4,1	1,8	4
Unbeliebteste Maßnahmenbündel						
25	25,0 %	-10 %	69 Jahre	2,2	1,5	1
26	22,0 %	-20 %	69 Jahre	2,1	1,4	1
27	25,0 %	-20 %	69 Jahre	1,9	1,3	1

1) Bewertung der 27 Maßnahmenbündel auf einer siebenstufigen Skala von 1 „lehne ich voll und ganz ab“ über 4 „weder noch“ bis 7 „befürworte ich voll und ganz“.

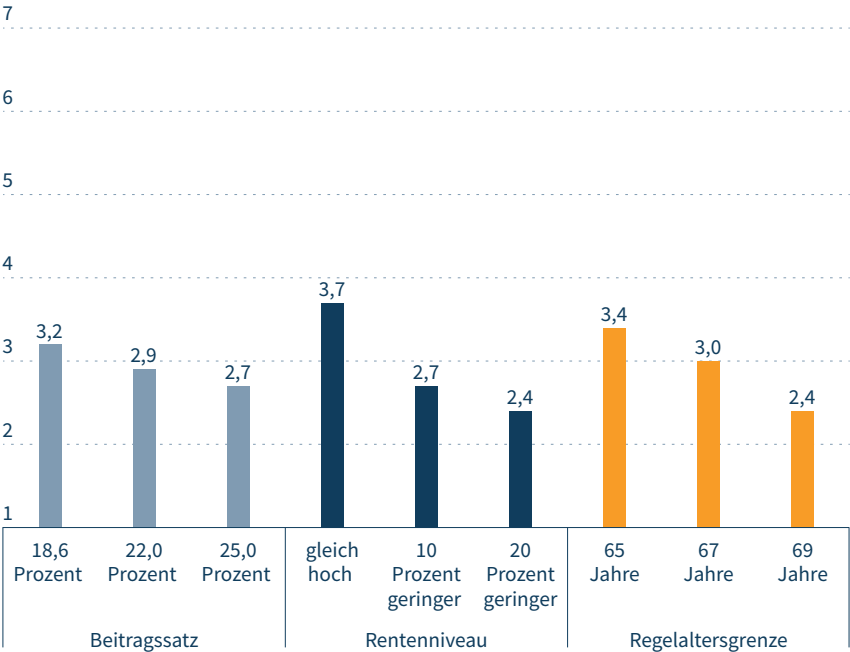
Basis: 4.899 Beobachtungen.

Quelle: IW-Personenbefragung, 2023

Regelaltersgrenze von 69 Jahren zeichnen sich die Kombinationen auf den hinteren Rangplätzen durch einen Beitragssatz von 22 respektive 25 Prozent aus sowie eine Absenkung der Rentenhöhe um 10 oder 20 Prozent. Vorläufig interpretiert deutet dieser Befund darauf hin, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre am stärksten abgelehnt wird, weil diese Ausprägung durchgängig bei den drei unbeliebtesten Maßnahmenbündeln auftaucht.

Abbildung 7 zeigt jeweils die durchschnittliche Zustimmung zu den neun in der Vignette variierten Optionen. Anders als bei einer isolierten Abfrage zu einzelnen Items ergeben sich die Bewertungen der Befragten jeweils im Kontext der Vignetten, also unter gleichzeitiger Berücksichtigung der drei Dimensionen Beitragssatz, Rentenniveau und Regelaltersgrenze. Auffällig ist, dass keine Ausprägung einen Zustimmungswert von größer als 4 erreicht – auch nicht die Optionen, die dem Status quo entsprechen oder sogar mit einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren die aktuell geltenden Regeln unterschreiten. Dabei entspricht ein durchschnittlicher Wert von 4,0 einer Bewertung im Sinne von „weder noch“ und kann deshalb nicht als Zustimmung interpretiert werden.

Tatsächlich sind die niedrigen durchschnittlichen Zustimmungswerte stark davon getrieben, dass über alle Optionen hinweg ein Anteil von mindestens einem Fünftel der Befragten volle Ablehnung äußert (Skalenwert 1). Die unbeliebtesten Optionen sind eine „Rente mit 69 Jahren“ sowie eine „20 Prozent geringere Rente“. Beide Optionen kommen auf einen durchschnittlichen Zustimmungswert von lediglich 2,4. Den höchsten Einzelwert erreicht mit 3,7 eine stabile Rentenhöhe. In der Dimension „Rentenniveau“ unterscheiden sich die durchschnittlichen Bewertungen zwischen den extremen Ausprägungen mit 1,3 Punkten am stärksten, wobei der Unterschied zwischen einer um 10 Prozent respektive einer um 20 Prozent niedrigeren Rente mit 0,3 Skaleneinheiten gering ist. Das deutet auf eine Präferenz hin, das Versorgungsniveau im Vergleich zur aktuellen Rentnergeneration mindestens konstant zu halten. Die geringste Differenz zwischen den extremen Ausprägungen innerhalb einer Dimension weisen die durchschnittlichen Bewertungen zur Beitragssatzentwicklung auf. Eine maximale Erhöhung auf 25 Prozent wird im Durchschnitt lediglich um 0,5 Skaleneinheiten schlechter bewertet als der Status quo von 18,6 Prozent. Bei der Regelaltersgrenze beträgt die Differenz zwischen den Extremen 1,0 Punkte.



Durchschnittliche Zustimmungswerte der insgesamt 4.899 Befragten auf einer Skala von 1 „lehne ich voll und ganz ab“ über 4 „weder noch“ bis 7 „befürworte ich voll und ganz“.
Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/X6TWnzYa9QaBZKD>
Quelle: IW-Personenbefragung, 2023

Die stärkere Ablehnung einer Altersgrenze von 69 Jahren lässt sich als Ablehnung gegenüber einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2031 interpretieren. Insgesamt deuten die deskriptiven Ergebnisse auf eine Erwartungshaltung gegenüber der Politik hin, die einer nachhaltig finanzierten GRV widersprechen.

Mehr-Ebenen-Analyse

Die deskriptiven Ergebnisse werden bestätigt, wenn die einzelnen Dimensionen in einer Regressionsanalyse zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Hierfür wird die jeweils niedrigste Ausprägung – ein Beitragssatz von 18,6 Pro-

zent, eine konstante Rente und eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren – als Referenzkategorie definiert. Im Falle des Beitragssatzes und der Rentenhöhe entspricht die Referenzkategorie somit dem Status quo.

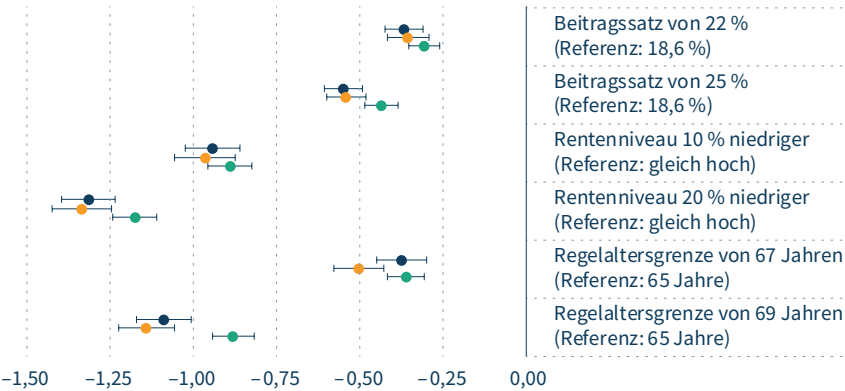
Ein großer Anteil der Varianz in den Antworten lässt sich durch unterschiedliche Antwortmuster der Befragten erklären. Deshalb wird ein Mehr-Ebenen-Modell geschätzt, um Fehlinterpretationen zu vermeiden, die aus der Vernachlässigung von Gruppierungseffekten resultieren können. Abbildung 8 stellt die Präferenzen der Befragten unterschieden nach drei Bevölkerungsgruppen (repräsentativ für die Bevölkerung in Deutschland) dar. Dahinter steht die Vermutung, dass die drei Gruppen – die unter 50-Jährigen, die über 50-Jährigen ohne Rentenbezug sowie Rentner und Pensionäre (mit Rentenbezug) – unterschiedliche Präferenzen in Bezug auf die Stellschrauben haben.

Koeffizientenplots zur Reformzufriedenheit

Abbildung 8

Multilevel-Random-Effekte (GLS) und geclusterte Standardfehler auf der Ebene der Befragten nach Bevölkerungsgruppen

● Rentner und Pensionäre ● 50-Jährige und älter ohne Rentenbezug ● Unter 50-Jährige



Ein Mehr-Ebenen-Modell kontrolliert die hierarchische Datenstruktur eines Datensatzes: in diesem Fall die jeweils neun bewerteten Vignetten durch die 4.899 Befragten.

Ein solches Modell wurde spezifiziert, da sich mit 38 Prozent ein hoher Anteil der Varianz durch unterschiedliche Antwortmuster der Befragten erklären lässt (Intraklassen-Korrelationskoeffizient: 0,38). Lediglich 62 Prozent der Varianz lassen sich innerhalb der jeweils neun Antworten der Befragten erklären.

Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/dZWcP9xxZy9x4a6>

Quelle: Diermeier/Schüler, 2023, 55

In der Abbildung zeigen die Koeffizienten für die jeweiligen Gruppen die Abweichung der Präferenzen im Vergleich zur Referenz an. Je weiter der Koeffizient links von 0 auf der Achse liegt, desto stärker ist die Ablehnung der jeweiligen Ausprägung einer Dimension im Vergleich zur Referenz. So wird eine Regelaltersgrenze von 69 Jahren von den unter 50-Jährigen um knapp 0,9 Skalenpunkte stärker abgelehnt als ein Rentneneintritt mit 65 Jahren. Bei den über 50-Jährigen mit und ohne Rentenbezug ist die Ablehnung gegenüber einer Regelaltersgrenze von 69 Jahren im Vergleich zu einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren mit 1,1 und 1,2 Skalenpunkten noch stärker.

Jüngere Generation ist reformbereiter

Die Unterteilung der Befragten in drei Bevölkerungsgruppen – Rentner und Pensionäre (mit Rentenbezug), 50-Jährige (und älter) ohne Rentenbezug und unter 50-Jährige – offenbart Unterschiede in den Bewertungen. Über alle Reformoptionen hinweg deutet das Antwortverhalten der unter 50-Jährigen auf eine höhere Reformbereitschaft. Denn die Altersgruppe weist relativ höhere Zustimmungswerte (oder einen geringeren Grad der Ablehnung) auf. Besonders ausgeprägt zeigt sich das bei einem Rentneneintritt mit 69 Jahren, einer 20 Prozent niedrigeren Rente und einem Beitragssatz von 25 Prozent – also bei der Ausprägung, die zu den stärksten Veränderungen gegenüber dem Status quo führt (respektive die stärksten rentenpolitische Einschnitte mit sich bringt).

In dem Mehr-Ebenen-Modell lässt sich darüber hinaus nachweisen, dass sich die Präferenzen der Bevölkerung weniger stark nach dem Erwerbsstatus unterscheiden als nach dem Alter. Die Werte für Rentner und Pensionäre und für über 50-Jährige liegen deutlich näher beieinander als die Werte für die unter 50-Jährigen. Eine Ausnahme bildet hier der Rentneneintritt mit 67 Jahren. Dieser findet bei den Rentnern und Pensionären eine ähnlich hohe Akzeptanz wie bei den unter 50-Jährigen. Er wird hingegen von den über 50-Jährigen ohne Rentenbezug deutlich stärker abgelehnt. Allerdings sind die Personen dieser Altersgruppe je nach Jahrgang unterschiedlich stark von der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre betroffen. Denn für alle vor 1964 geborenen Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung über 59 Jahre alt waren, gilt abhängig vom Geburtsjahrgang eine Regelaltersgrenze von unter 67 Jahren. Für alle 1964 und später

Geborenen ist eine gesetzliche Regelaltersgrenze von 67 Jahren bereits verbindlich vorgegeben.

Inwiefern das Gesamtergebnis der über 50-Jährigen durch die Bewertungen der jüngeren Jahrgänge (Regelaltersgrenze 67) oder älteren Jahrgänge (Regelaltersgrenze kleiner 67) getrieben wird, bedarf weiterer Untersuchungen. Bestünde auch bei der Gruppe der nach 1964 Geborenen ein deutlicher Widerstand gegen die Regelaltersgrenze von 67 Jahren, ließe sich daraus eine normative Empfehlung ableiten, stärker für die Akzeptanz des rentenrechtlichen Status quo zu werben. Aus wissenschaftlicher Perspektive interessieren in diesem Fall vor allem die Gründe, die zu einer Ablehnung in der Altersgruppe führen. Zu fragen wäre zum Beispiel, ob sich die Befragten eher mit älteren Generationen vergleichen, ob sie sich an der historisch über 100 Jahre geltenden Regelaltersgrenze von 65 Jahren orientieren oder ob gesundheitliche oder andere Belastungen ausschlaggebend für das Antwortverhalten sind.

Auch zum Renteneintritt mit 69 Jahren äußert die Gruppe der über 50-Jährigen ohne Rentenbezug die höchste Ablehnung. Bei dieser Reformoption antworteten aber auch die Rentner und Pensionäre deutlich ablehnender als die Gruppe der unter 50-Jährigen. Fragen wirft das Antwortverhalten der Altersgruppe im Rentenbezug auf. Denn ein eigennutzmaximierendes Kalkül vorausgesetzt, wäre eine höhere Zustimmung zu erwarten, weil diese Gruppe davon profitieren könnte, wenn die GRV bei einem späteren Renteneintritt höhere Einnahmen erzielt und dies den Verteilungsspielraum zugunsten der Ruheständler erhöht. Eine Erklärung für die dennoch hohe Ablehnung könnte darin liegen, dass die Befragten aus der eigenen Erwerbshistorie Rückschlüsse auf die Zumutbarkeit einer Beschäftigung im höheren Lebensalter ziehen. Alternativ könnte die individuelle Entscheidung über den Renteneintritt das Antwortverhalten beeinflussen, zum Beispiel weil die Differenz zu den angebotenen Reformoptionen umso höher ausfällt, je früher der Übergang in den Ruhestand erfolgte. Wird die Anhebung der Regelaltersgrenze deshalb im Vergleich zu den anderen Reformoptionen als extrem wahrgenommen, könnte damit das Antwortverhalten der älteren Gruppe erklärt werden.

Für die übrigen vier Reformoptionen zeigt sich jeweils ein sehr ähnliches Muster. Die über 50-Jährigen lehnen die Optionen deutlich stärker ab als

die jüngere Bevölkerung, unabhängig davon, ob sie sich bereits im Ruhestand befinden oder nicht. Die höhere Reformbereitschaft der Befragten unter 50 Jahren ist vor allem vor dem Hintergrund hervorzuheben, dass diese Personen die umgesetzten Reformen deutlich länger mittragen müssten. Entgegengesetzt zeigt sich ein besonders starker Widerstand in der Gruppe der älteren Erwerbstätigen, die maximal 17 Jahre vor dem gesetzlichen Renteneintritt stehen.

3.3 Einordnung, Interpretation und Hypothesen

Obwohl die Befragten im Vignetten-Experiment sehr deutlich auf die Funktionsweise des deutschen Rentensystems und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die GRV hingewiesen wurden, lehnen sie Reformen des Systems mehrheitlich ab. Der Status-quo-Bias tritt deutlich zutage. In diesem Zusammenhang ist auch die Ableitung von Schuetz et al. (2023) zu relativieren, dass sich Mehrheiten für ökonomisch nachhaltige Reformen eher organisieren ließen, wenn Menschen allgemein auf die Herausforderungen des Rentensystems hingewiesen werden, statt sie konkret über den demografischen Wandel zu informieren.

Kohorten- oder Alterseffekte?

Neben dem starken Status-quo-Bias zeigt sich ein Unterschied zwischen den Altersgruppen. Die Präferenzen der unter 50-Jährigen signalisieren eine geringere Abwehrhaltung gegenüber allen drei Dimensionen als die Generationen im Alter ab 50 Jahren. Offen bleibt, ob es sich dabei um einen Kohorten- oder um einen Alterseffekt handelt.

So könnte, wie von Boeri et al. (2002) geschlussfolgert, die Riester-Reform zu einem Bewusstseinswandel in der jungen Bevölkerung geführt haben (Kohorteneffekt). Die ältesten Befragten in der Gruppe der unter 50-Jährigen waren bei Einführung der Riester-Reform 28 Jahre alt und starteten folglich ohne das Versprechen einer den Lebensstandard sichernden Rente ins Berufsleben oder arbeiteten erst seit einigen Jahren. Die Notwendigkeit, ergänzend vorsorgen zu müssen, könnte in diesen Kohorten deutlich stärker verankert sein als bei älteren. Ein Indiz dafür ist, dass Jüngere deutlich häufiger angeben, sich um die eigene Alterssicherung zu sorgen (Diermeier/Schüler, 2023).

Für einen Alterseffekt könnte sprechen, dass Jüngere eine deutliche Anhebung der Regelaltersgrenze weniger stark ablehnen als Ältere. Dies lässt sich damit erklären, dass eine Anpassung um zwei Jahre für einen 30-Jährigen bei einer verbleibenden Erwerbsphase von 39 statt 37 Jahren weniger stark ins Gewicht fällt als für einen 60- oder 65-Jährigen. Schließlich können die Unterschiede auch darin begründet liegen, dass Jüngere allgemein eine höhere Veränderungsbereitschaft haben als Ältere (Peterson, 1999, 46).

Rationalität oder intergenerationale Gerechtigkeit?

Würden die Älteren, im Besonderen die bereits in den Ruhestand eingetretenen Personen, ihren eigenen Nutzen maximieren wollen, wäre zu erwarten, dass sie mehrheitlich für ein möglichst hohes Renteneintrittsalter und einen möglichst hohen Beitragssatz votieren. Denn beide Reformoptionen würden die Einnahmen der GRV stabilisieren. Das könnte die Erwartung stützen, dass ein höherer finanzieller Spielraum zugunsten der eigenen Versorgung verwendet wird. Denn Beitragssatzerhöhungen, die nicht durch aktuelle Finanzierungsdefizite begründet werden, erzeugen Einführungsgewinne für Rentenbezieher und rentennahe Jahrgänge, belasten aber jüngere und zukünftige Erwerbstätige (Sinn, 2000, 391). Warum das Antwortverhalten Älterer dieser Erwartung widerspricht, kann unterschiedliche Gründe haben. Motive wie intergenerationale Gerechtigkeit oder soziale Normen wie das Festhalten an einer starren Regelaltersgrenze können dem entgegenstehen, insbesondere wenn sie mit zunehmendem Alter an Bedeutung gewinnen.

4 Parteiprogrammatik im Lichte der politischen Ökonomie

Die ökonomische Analyse hat den Zusammenhang zwischen der Alterung der Bevölkerung und der Stabilität der umlagefinanzierten GRV deutlich gemacht und verweist dabei vor allem auf die Wechselwirkungen von Beitragssatz, Sicherungsniveau und Regelaltersgrenze. Die Befragungen der Wahlbevölkerung zeigen dagegen unabhängig vom Untersuchungsdesign einen deutlichen Status-quo-Bias. Die Präferenzen der Befragten reflektieren kaum die aufgezeigten ökonomischen Zusammenhänge. Handeln politische Akteure

deshalb rational, wenn sie der Wahlbevölkerung keine rentenpolitischen Reformen zumuten, die Einschnitte beim Versorgungsniveau oder eine höhere Regelaltersgrenze vorsehen?

Differenziert man in der Personenbefragung weiter nach Altersgruppen, treten erkennbare Unterschiede zutage. Naheliegend wäre es zu vermuten, dass die Altersstruktur der Wahlbevölkerung ausschlaggebend dafür ist, welche Rentenpolitik mehrheitlich bevorzugt wird. Offen bleibt aber, ob die Präferenzunterschiede abhängig vom Lebensalter auftreten (Alterseffekt) oder die Unterschiede zwischen den Altersgruppen auch mit fortschreitendem Alter bestehen bleiben (Kohorteneffekt). Mit welchen Angeboten reagieren politische Akteure auf diesen Widerspruch zwischen ökonomischer Ratio und Wählerpräferenzen?

4.1 Politökonomische Erklärungsansätze

Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, wird im Folgenden erläutert, wie sich politische Akteure nach der ökonomischen Theorie der Politik verhalten. Grundlage hierfür bildet die von Anthony Downs (1957) entwickelte „Ökonomische Theorie der Demokratie“. Diese soll Wählerverhalten in demokratischen Systemen erklären. Konkret entwickelte Downs seine Theorie für ein Zweiparteiensystem. Grundannahme ist, dass Wähler rational handeln und sich ihre politischen Präferenzen am besten in ihrer Stimmabgabe widerspiegeln. Weitere zentrale Annahmen unterstellen, dass Wählerpräferenzen eindimensional sind und dass sich auch Parteien eindimensional präsentieren. Um Wahlen zu gewinnen, optimieren die Parteien ihre Strategie mit dem Ziel, 51 Prozent der Wählerstimmen auf sich zu vereinen. Hierfür müssen sie die Position einnehmen, die die Präferenz des Medianwählers am besten widerspiegelt – also jenes Wählers, der genau die Mitte aller Meinungen vertritt. Offen bleibt dabei, wie die Präferenz des Medianwählers inhaltlich bestimmt ist. Zudem wird angenommen, dass die Wahlbeteiligung gleich verteilt ist beziehungsweise 100 Prozent erreicht. Betrachtet wird im Folgenden aber der Median der wahlberechtigten Bevölkerung, nicht jener der tatsächlichen Wähler.

Auf diesen zentralen Annahmen baut die „Theorie politischer Konjunkturzyklen“ auf (Nordhaus, 1975; Rogoff/Sibert, 1988). Hierfür wird die Phillips-Kurve

zugrunde gelegt, welche einen Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit unterstellt. Niedrige Inflation lässt sich im Konzept der Phillips-Kurve durch hohe Arbeitslosigkeit erkaufen und umgekehrt. Die politischen Akteure verhalten sich opportunistisch. Ihr Ziel ist es, kurzfristig wirtschaftspolitische Kompetenz zu signalisieren, um Wahlen zu gewinnen.

Konvergenzhypothese

Die Parteien verfolgen deshalb eine Wirtschaftspolitik, die auf die Interessen des Medianwählers zugeschnitten ist. Vor den Wahlen werden die Ausgaben angehoben und somit eine expansive Fiskalpolitik betrieben. Daraus lässt sich folgende Hypothese ableiten:

Politische Akteure erhöhen vor den Wahlen die Ausgaben für Wirtschaftspolitik.

Übertragen auf das System der gesetzlichen Rente würde man erwarten, dass die Bundeszuschüsse zur GRV vor den Wahlen steigen, um danach wieder zu sinken. Entsprechend ist zu erwarten, dass die politischen Angebote beider Parteien beziehungsweise beider Parteiblöcke zur Mitte konvergieren (Nordhaus, 1975).

Parteiendifferenzhypothese

Im Gegensatz dazu geht Hibbs (1977) davon aus, dass die Parteiideologie ausschlaggebend für die Entscheidungen politischer Akteure ist. Diese konzentrieren sich auf die Interessen ihrer Anhängerschaft und verfolgen eine ideologisch motivierte Wirtschaftspolitik. Parteien, die sich links verorten, haben ihr Klientel in der Arbeiterschaft und befürworten expansive Maßnahmen, also einen hohen Umverteilungsgrad. Parteien, die sich rechts, also bürgerlich-konservativ, verorten, haben ihr Klientel bei den Kapitaleignern, also im Unternehmertum. Sie möchten die Inflation möglichst niedrig halten und befürworten deshalb restriktive Maßnahmen und folglich einen niedriges Umverteilungsniveau. Aus diesen entgegengesetzten Zielen ergibt sich die Parteiendifferenzhypothese:

Linke Regierungen erhöhen wirtschaftspolitische Ausgaben. Bürgerlich-konservative Regierungen begrenzen sie.

Es kommt also zu gegensätzlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, je nachdem ob eine linke oder eine bürgerlich-konservative Partei regiert. Eine linke Regierung zeichnet sich im Vergleich zu einer bürgerlich-konservativen durch höhere Ausgaben aus. Übertragen auf das deutsche Rentenversicherungssystem ließe sich die Höhe der Ausgaben kurzfristig am ehesten über die Bundeszuschüsse variieren, die unter einer linken Regierung folglich höher sein würden.

Empirische Anwendung auf die Rentenpolitik

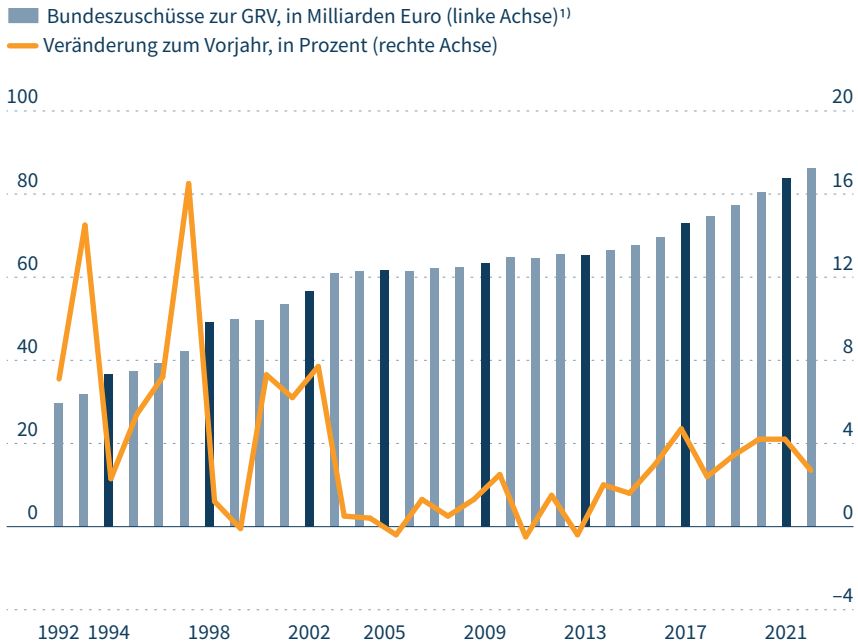
Potrafke (2007) hat die beiden Hypothesen für den Zeitraum von 1957 bis 2005 untersucht und kommt zu dem Schluss, dass es in diesem Zeitraum opportunistisches Verhalten im Sinne der Konvergenzhypothese gab. So wurden Rentenausgaben in Wahljahren erhöht und Beitragslasten gesenkt. Einen eindeutigen Hinweis darauf, dass Rentenpolitik ideologisch getrieben ist und linke Parteien höhere Ausgaben generieren als rechte, findet er dagegen nicht. Potrafke weist darauf hin, dass der deutsche Sozialstaat in dem Untersuchungszeitraum große finanzielle Spielräume hatte. In Abbildung 9 werden die Bundeszuschüsse zur GRV von 1992 bis 2022 gezeigt. In dieser Phase geriet der deutsche Sozialstaat nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung finanziell stärker unter Druck.

Gleicht man die Entwicklung der Bundeszuschüsse mit den beiden Hypothesen ab, lassen sich bis zum Jahr 2004 Indizien für die Konvergenzhypothese finden (vgl. Potrafke, 2007). Danach ergeben sich aber kaum noch entsprechende Hinweise aus den jährlichen Veränderungsraten der Bundeszuschüsse. Lediglich in den Vorjahren der Bundestagswahlen 2017 und 2021 sind leicht überdurchschnittliche Steigerungen im Vergleich zur restlichen Amtszeit zu beobachten.

Abgeleitet aus der Parteiendifferenztheorie wäre zu erwarten, dass die Ausgaben für die GRV unter SPD-geführten Bundesregierungen höher ausfallen als unter CDU-geführten. Tatsächlich unterscheiden sich die durchschnittlichen Ausgabensteigerungen zwischen sozialdemokratisch und unionsgeführten Bundesregierungen aber kaum. Dabei liegen die Steigerungen in Zeiten einer CDU-Kanzlerschaft mit 3,8 Prozent sogar höher als während der Amtszeiten einer SPD-geführten Bundesregierung mit 3,2 Prozent. Insbesondere lässt sich

Entwicklung der Bundeszuschüsse zur GRV

Abbildung 9



Bundeszuschüsse: allgemeiner und zusätzlicher Bundeszuschuss, Bundeszuschuss nach § 287c SGB VI sowie Bundesbeteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung.

1) Dunkel hervorgehoben: Bundestagswahljahre 1994, 1998, 2002, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021.

Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/KyPff49zH46GTE3>

Quellen: Bundesamt für Soziale Sicherung, 2023; DRV, 2023

dieser Unterschied auf die Regierungszeit Helmut Kohls (CDU) zurückführen. Betrachtet man die Legislaturperioden, in denen Deutschland von einer Großen Koalition regiert wurde, nahmen die Bundeszuschüsse mit 2,4 Prozent am geringsten zu. Insgesamt kann der deskriptive Blick auf die Entwicklung der Bundeszuschüsse in den vergangenen 30 Jahren aber nur eine grobe Orientierung bieten.

Diskussion und Einordnung

Die Medianwählertheorie fußt auf der Annahme begrenzter Entscheidungszeiträume von Wählern und politischen Akteuren. Da sich diese in ihrem Kalkül am Wahlzyklus orientieren – einziges Ziel ist es, die nächste Wahl zu gewinnen –, werden die Bedürfnisse künftiger Generationen tendenziell ausgeblendet. Übertragen auf die Rentenpolitik zeigt sich dies an der Höhe des Beitragssatzes. Dieser liegt über dem ökonomisch effizienten Niveau, weil die Interessen der jüngeren und ungeborenen Generationen tendenziell weniger stark berücksichtigt werden und die älteren Generationen deshalb in der Lage sind, ihre Interessen an einer möglichst umfassenden Versorgung durchzusetzen.

Die politökonomische Theorie kann auch erklären, wie sich wegen des alternenden Medianwählers die gesellschaftliche Präferenz stärker in Richtung Versorgungsziel entwickelt (Sinn/Uebelmesser, 2002). Grundsätzlich scheint fraglich, ob in Bezug auf wirtschaftspolitische Entscheidungen das Alter das allein bestimmende Merkmal sein kann, um die Präferenz des „mittleren Wählers“ zu ermitteln. In Bezug auf rentenpolitische Entscheidungen wird das Kriterium aber relevant, da es ausschlaggebend dafür ist, ob Wahlberechtigte von einer Reform in ihrer Rolle als Beitragszahler oder Ruheständler betroffen sind.

Die aus der Konvergenz- und Parteiendifferenztheorie abgeleiteten Hypothesen lassen sich auf die Rentenpolitik nur übertragen, wenn man davon ausgeht, dass es in der GRV finanzielle Spielräume gibt, die durch den Gesetzgeber gestaltet werden können. Das impliziert, dass das System nicht vollumfänglich nach den Regelungen einer Versicherung funktioniert. Dadurch, dass Leistungsansprüche auch über Bundeszuschüsse finanziert werden, ist dies für das deutsche Rentensystem gegeben. Die Bundeszuschüsse werden für versicherungsfremde Leistungen verwendet, wie etwa Erziehungs- oder Ausbildungszeiten. Während die GRV ansonsten dem Äquivalenzprinzip folgt, haben die versicherungsfremden Leistungen eine umverteilende Wirkung. Aus diesem Grund wurden für den empirischen Abgleich von Konvergenz- und Parteiendifferenzhypothese die Bundeszuschüsse betrachtet, nicht aber die Rentenausgaben insgesamt. Fraglich ist, ob diese empirische Betrachtung hinreichend Auskunft darüber geben kann, dass politische Akteure im Sinne der Konvergenz- oder der Parteiendifferenzhypothese handeln.

4.2 Der Medianwähler in Deutschland

Beide Theorien können nicht erklären, warum ein rentenpolitischer Paradigmenwechsel unter einer rot-grünen Bundesregierung vollzogen und der Reformkurs unter den unionsgeführten Bundesregierungen revidiert wurde. Denn nach der Parteidifferenzhypothese wäre eher zu erwarten gewesen, dass eine bürgerlich-konservative Regierung nachhaltige Reformen anstrebt und eine sozialdemokratische Führung die Versorgungsinteressen älterer Wähler adressiert. Sinn/Uebelmesser (2002) weisen jedoch darauf hin, dass sich Anfang der 2000er Jahre ein Zeitfenster für grundlegende Reformen geöffnet hat. Für die Zeit nach 2015/2016 rechneten sie damit, dass sich politische Mehrheiten dergestalt verschieben, dass nachhaltige Rentenreformen immer weniger wahrscheinlich durchzusetzen sind. Die Autoren sprechen von einem Eintritt in die Gerontokratie. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich politische Akteure an den Präferenzen eines alternden Medianwählers orientieren. Diese Überlegung steht im Mittelpunkt der weiteren Diskussion.

Alternder Medianwähler – ein resignatives Szenario

Beide Erklärungsansätze – Konvergenz- und Parteidifferenzhypothese – gründen auf der Annahme, dass politische Akteure ihre Programmatik nach den Präferenzen des Medianwählers ausrichten. Ursprünglich war das Modell für ein Zwei-Parteien-System formuliert und auf einen Phillips-Kurven-Zusammenhang bezogen. Danach versuchen die Parteien, sich der Medianwählerpräferenz mittels einer inflationstolerierenden oder den Geldwert stabilisierenden Politik anzunähern. Zunächst ließe sich hinterfragen, ob der unterstellte Zusammenhang analog für ein Mehrparteiensystem gilt und der Phillips-Kurven-Zusammenhang eine geeignete theoretische Referenz für die Lösung rentenpolitischer Herausforderungen bietet. Beides vorausgesetzt, ist in einer alternden Bevölkerung davon auszugehen, dass der Median der wahlberechtigten Bevölkerung „altert“.

Dieser Umstand würde für politische Akteure relevant, sofern die Präferenzen des mittleren Wählers durch den zeitlichen Abstand zum Ruhestand bestimmt und deshalb stärker durch das Interesse an einer möglichst umfassenden Versorgung geprägt werden als an einer möglichst geringen Beitragslast. Die Ergebnisse des Vignetten-Experiments lassen sich im Sinne dieser Annahme interpretieren, wobei überrascht, dass die jüngeren Befragten eine Beitrags-

satzerhöhung nicht stärker ablehnen. Entgegen der ökonomischen Intuition tolerieren die Befragten bei der Abwägung unterschiedlicher Reformoptionen am ehesten eine Erhöhung des Beitragssatzes.

Es lässt sich also plausibel begründen, warum die Parteien bislang vermieden haben, Stellung zu der ökonomisch notwendigen Abwägung zwischen Beitragssatz- und Sicherungsniveauezielen zu beziehen. Das steigende Medianwähleralter bietet auch eine Erklärung dafür, warum der Reformkurs nach dem rentenpolitischen Paradigmenwechsel wieder revidiert wurde. So war der Medianwähler vor zwei Dekaden mit 45 Jahren deutlich jünger als heute mit 52 Jahren (Statistisches Bundesamt, 2022; 2024). Deswegen ist annahmegemäß zu vermuten, dass dessen Präferenzen stärker durch das Interesse an einem möglichst stabilen Beitragssatz geprägt wurden. Gleichzeitig lag die Arbeitslosenquote im Jahr 1999 mit 11,7 Prozent fast doppelt so hoch wie 2019 (Statistisches Bundesamt, 2024) und der Beitragssatz zur GRV mit 20,3 Prozent um 1,7 Punkte über dem aktuellen Niveau. Ungünstigere wirtschaftliche Rahmenbedingungen können deshalb bei einem gleichzeitig jüngeren Medianwähleralter zu einer höheren Reformbereitschaft in der wahlberechtigten Bevölkerung beigetragen haben und die politische Akzeptanz der Reformen zu Beginn der 2000er Jahre erklären. Diese Überlegungen stützen die Hypothese, dass politische Akteure aufgrund der jüngeren Bevölkerungsstruktur Anfang der 2000er Jahre einschneidende Rentenreformen vornehmen konnten, ohne damit ihre Wiederwahlchancen zu gefährden (vgl. auch Sinn/Uebelmesser, 2002). Allerdings relativiert der spätere Stimmenverlust der SPD diese Interpretation.

Die spätere Abkehr vom eingeschlagenen Reformkurs ließe sich spiegelbildlich mit dem gestiegenen Medianwähleralter und den günstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen plausibilisieren. Denn die Arbeitslosenquote sank bis auf 5,5 Prozent im Jahr 2019 (Statistisches Bundesamt, 2024). Die positive Beschäftigungsentwicklung erlaubte gleichzeitig ein Absenken des Beitragssatzes, der seit dem Jahr 2018 unverändert bei 18,6 Prozent liegt. Während die Präferenzen des Medianwählers annahmegemäß mit steigendem Alter zunehmend durch das Versorgungsinteresse geprägt werden, signalisierte die wirtschaftliche Entwicklung einen höheren rentenpolitischen Verteilungsspielraum bei gleichzeitig niedrigen Beitragssatzerfordernissen. Beides begünstigte eine

wenig nachhaltige, generöse Rentenpolitik. Vor diesem Hintergrund lassen sich die hohe Reformaversion und die hohe Präferenz zugunsten eines stabilen Versorgungsniveaus erklären, die sich in den Ergebnissen des Vignetten-Experiments spiegeln.

Die Argumentation mündet in einem resignativen Szenario der künftigen Rentenpolitik. Denn bei einem weiter steigenden Medianwähleralter verfehlen Reformen, die spürbare Einschnitte beim Versorgungsniveau und/oder eine steigende Regelaltersgrenze vorsehen, systematisch dessen Präferenzen. Auch mit Blick auf die Mehrheit der Wählerstimmen versprechen Programme in einer alternden Gesellschaft immer weniger Aussicht auf Erfolg, welche hauptsächlich die Interessen der Beitragszahler berücksichtigen. Damit ist sehr wahrscheinlich, dass sich das Zeitfenster für politisch wenig opportunistisch erscheinende Reformen mit der fortgeschrittenen Alterung der Bevölkerung bereits geschlossen hat.

Medianwähleralter und Altersgruppen im demografischen Wandel

Allerdings wird das Alter des Medianwählers trotz des demografischen Wandels in den kommenden Jahrzehnten kaum steigen. Das mittlere Alter in der wahlberechtigten deutschen Bevölkerung beträgt aktuell rund 52 Jahre und wird sich in den kommenden Jahrzehnten nur geringfügig auf 53 Jahre erhöhen (Statistisches Bundesamt, 2024). Das Ergebnis erscheint zunächst kontraintuitiv. Vor allem aber ergibt sich aus dem Befund kein Widerspruch zu der skizzierten Argumentation. Denn angenommen, die Präferenzen des Medianwählers werden ab einem Alter von 50 Jahren zunehmend durch das Versorgungsinteresse im Ruhestand dominiert, bliebe der zuvor entwickelte Erklärungszusammenhang bestehen. Dafür spricht zum Beispiel, dass bei einem Erwerbseintritt im Alter von 20 Jahren bereits zwei Drittel der Erwerbsbiografie durchlebt wurden. Mit Blick auf die verbleibende Erwerbsphase von 14 bis 15 Jahren, die sich für den Medianwähler aktuell ergibt, könnte die Beitragsbelastung als weniger relevant erachtet werden verglichen mit einer durchschnittlichen Rentenbezugsdauer von über 20 Jahren (DRV, 2023, 147). Gestützt wird diese Ableitung durch den Befund, dass die über 50-jährigen Befragten in dem Vignetten-Experiment die größten Reformwiderstände gegenüber einem Absinken des Versorgungsniveaus offenbart haben.

Medianwähleralter nach Parteipräferenz
in Jahren

Tabelle 3

	SPD	CDU/CSU	Bündnis 90/Die Grünen	FDP	AfD	DIE LINKE	Alle Befragten
Median- alter	60	56	50	48	52	51	54
Beobach- tungen	761	940	777	289	539	319	4.898

Stichprobe insgesamt: 4.898 Beobachtungen; davon mit Angabe einer Wahlpräferenz für eine der genannten Parteien: 3.625 Beobachtungen.
Quelle: IW-Personenbefragung 2023

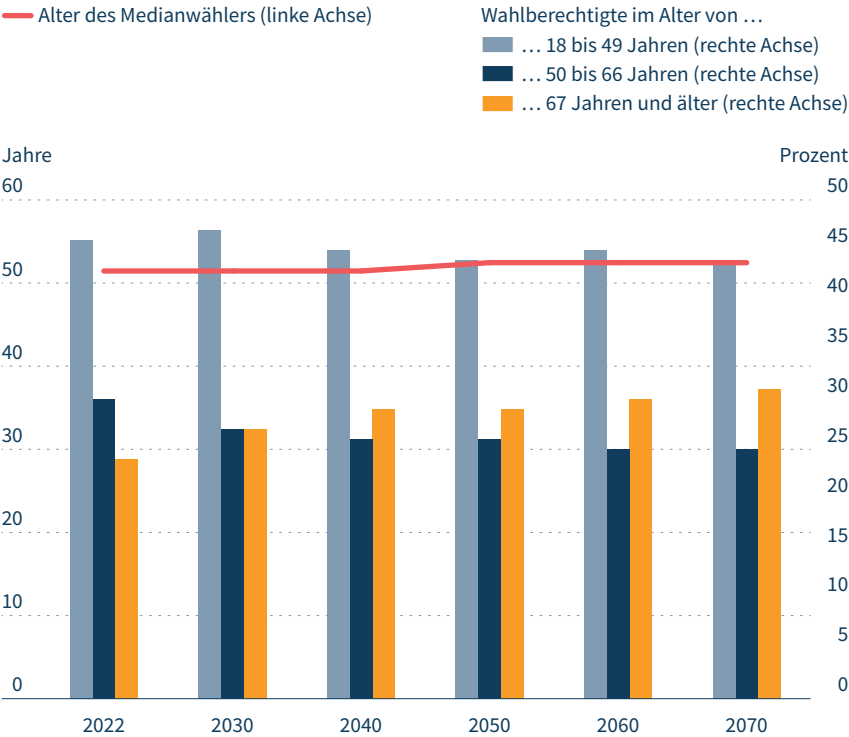
Betrachtet man das Medianwähleralter nach Parteipräferenz, treten in einer aktuellen Momentaufnahme deutliche Unterschiede zutage. Dazu wurde im Rahmen der IW-Personenbefragung 2023 die „Sonntagsfrage“ gestellt – also danach gefragt, welche Partei man wählen würde, wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre. Das Medianwähleralter lag über alle Befragten hinweg mit 54 Jahren über dem statistischen Wert. Die Personen, die sich zur SPD oder CDU/CSU bekannten, wiesen ein hohes Medianalter von 60 und 56 Jahren auf. Für die AfD und DIE LINKE ergaben sich Werte knapp unter dem Median. Dagegen lag der Wert für Personen, die sich zu den Grünen oder Liberalen bekannten, mit 50 und 48 Jahren unter dem Median der gesamten Stichprobe (Tabelle 3).

Unterstellt man, dass sich politische Akteure an den möglichen Interessen unterschiedlicher Altersgruppen der Bevölkerung orientieren, werden die Verschiebungen der Anteile zwischen den Altersgruppen relevant. Die Gruppe der 18- bis 49-Jährigen, denen nach der bisherigen Überlegung ein Interesse an einer den Beitragssatz stabilisierenden Rentenpolitik unterstellt wird, bleibt nahezu stabil. Sie steigt von zunächst 46 auf 47 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung im Jahr 2030 und sinkt danach bis auf 44 Prozent im Jahr 2070 (Abbildung 10). Der Anteil der Kohorten im Alter von mindestens 50 Jahren steigt im Gegenzug. Den rentennahen Kohorten und Ruheständlern wird ein Interesse an einem möglichst hohen Versorgungsniveau im Ruhestand unterstellt. Zwischen genau diesen beiden Gruppen verschieben sich die Anteile.

Medianwähler und Wählergruppen

Abbildung 10

Alter des Medianwählers in Jahren,
Wählergruppen in Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung



Variante 2 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
Daten: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/G3BYxbZJ23CgeqP>
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2022

Machen die rentennahen Jahrgänge derzeit 30 Prozent der Wahlbevölkerung aus, sinkt deren Anteil bis zum Jahr 2030 auf 27 Prozent und danach etwas langsamer bis auf 25 Prozent. Umgekehrt steigt der Anteil der Kohorten im Ruhestand von 24 Prozent im Jahr 2022 zügig auf 29 Prozent im Jahr 2040 und danach weiter bis auf 31 Prozent.

Alterseffekte stützen das resignative Szenario

Wenn die rentennahen Altersgruppen ab 50 Jahren weiterhin die Mehrheit der Wahlberechtigten stellen, hängt das Votum für eine Rentenpolitik, die die Interessen der Beitragszahler oder Rentenbezieher berücksichtigt, maßgeblich von deren Präferenzen ab. Unter der Annahme, dass die Präferenzen der beiden älteren Gruppen vorrangig durch ein gleichgerichtetes Interesse an einer umfassenden Versorgung in der GRV geprägt sind, bleibt die jüngere Wahlbevölkerung in den kommenden Jahrzehnten in der Minderheit. Das gilt umso mehr, als die ältere Wahlbevölkerung eine latent höhere Wahlbeteiligung aufweist (Bundesregierung, 2022). Selbst wenn sich die Angebote politischer Akteure eher an der Wählerstimmenmehrheit ausrichten als an den Präferenzen des Medianwählers, stützt dieser Befund das resignative Szenario.

Die Argumentation setzt allerdings voraus, dass die Präferenzen altersabhängig variieren (Alterseffekt). Während für Personen, die heute den jüngeren Kohorten im Alter zwischen 18 und 49 Jahren angehören, ein vorrangiges Interesse an einem möglichst stabilen Beitragssatz angenommen wird, ändern sich die Präferenzen derselben Personen annahmegemäß, sobald diese die rentennahe Lebensphase erreichen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Wählergruppen jenseits der 50 eine Interessenallianz bilden. Egal ob die Präferenzen des Medianwählers oder die Mehrheit der Wählerstimmenanteile betrachtet werden: Zu vermuten ist, dass die politischen Akteure ihre rentenpolitischen Angebote an den Versorgungsinteressen der Wähler ausrichten.

Kohorteneffekte begründen ein optimistisches Szenario

Fraglich ist jedoch, ob sich die Präferenzen der Wählergruppen mit fortschreitendem Lebensalter verändern (Alterseffekt) oder ob sie diese auch im rentennahen Alter beibehalten. Ein solcher Kohorteneffekt würde sich auf das politökonomische Kalkül auswirken, sofern sich die Präferenzen der heute jungen Wählergruppe von denen unterscheiden, die ältere Jahrgänge zuvor im gleichen Lebensalter offenbart haben. Dafür spricht:

- Die heute jüngeren Kohorten standen bereits in einer frühen Phase ihres Erwerbslebens unter dem Eindruck der Riester-Reform. Deshalb kann angenommen werden, dass in diesen Jahrgängen das Bewusstsein für die demografischen Herausforderungen stärker ausgeprägt und für die

Notwendigkeit ergänzender Privatvorsorge tiefer verankert ist als bei älteren Kohorten.

- Sorgen diese Kohorten bereits seit einer frühen Phase ihres Erwerbslebens in größerem Umfang eigenverantwortlich für das Alter vor als ältere Kohorten, dann werden sie voraussichtlich im rentennahen Lebensalter mit einem höheren Beitragssatzerfordernis konfrontiert als ältere Kohorten in derselben Lebensphase heute. Bei einem gleich hohen realen Bruttoeinkommen sinkt damit für sie der Spielraum, um im letzten Drittel ihrer Erwerbsphase neben der Finanzierung ihrer Konsumbedürfnisse eigenverantwortlich vorzusorgen.

Beides spricht dafür, dass Kohorten, die künftig in die rentennahe Lebensphase eintreten werden, mit größerer Wahrscheinlichkeit eine den Beitragssatz stabilisierende Rentenpolitik präferieren als ältere Kohorten in der gleichen Lebensphase heute. In diesem Sinne lässt sich die nach Altersgruppen unterschiedlich stark ausgeprägte Reformaversion deuten, die sich in dem Vignetten-Experiment gezeigt hat. Jüngere Kohorten lehnen ein deutliches Absenken des Versorgungsniveaus und eine Anhebung der Regelaltersgrenze weniger stark ab als Mitglieder älterer Kohorten (vgl. Abbildung 8, Kapitel 3.2). Allerdings bleibt auch diese Interpretation ambivalent. Denn das Antwortverhalten der Befragten ist eine Momentaufnahme im Querschnitt der Altersgruppen und erlaubt keinen Rückschluss, ob die erkennbaren Unterschiede in den Präferenzen der Altersgruppen über den Lebenszyklus bestehen bleiben.

Ein Kohorteneffekt hätte allerdings Konsequenzen für politische Akteure, die ihre Wahlchancen optimieren wollen. Denn die rentenpolitischen Präferenzen der Gruppe im Alter von 50 bis 66 Jahren ließen sich weniger treffsicher vorhersagen. Ob der mittlere Wähler auch künftig eine Rentenpolitik befürwortet, die vorrangig Leistungsversprechen im Alter adressiert, würde zunehmend unsicher. Konsequenzen ergäben sich auch für ein Kalkül, das auf die Interessen einer Mehrheit der Wähler abstellt. Steigt die Wahrscheinlichkeit, dass künftig ein größerer Teil der rentennahen Kohorten bereit sein wird, Reformen zu akzeptieren, die den Beitragssatz stabilisieren, ist nicht länger davon auszugehen, dass die Kohorten ab einem Alter von 50 Jahren eine stabile Interessenallianz mit den Ruhestandskohorten bilden.

Diese Überlegungen führen zu einem optimistischen Szenario. Denn für politische Akteure werden Angebote zunehmend erfolversprechend, die eine Stabilisierung des Beitragssatzes anstreben, auch wenn dafür Einschnitte beim Versorgungsniveau und/oder eine verlängerte Erwerbsphase in Kauf genommen werden müssen. Dagegen ließe sich einwenden, dass sich ein derartiger Reformkurs über lange Fristen auswirkt, während politische Akteure aufgrund der vierjährigen Legislaturperioden einen Anreiz haben, mit kurzfristig wirkenden Maßnahmen um die Wählergunst zu werben. Eine zusätzliche Voraussetzung für ein optimistisches Szenario ist deshalb, dass die Akteure politische Berufskarrieren über mehrere Legislaturperioden anstreben beziehungsweise die Parteien ihren Wählerstimmenanteil dauerhaft sichern oder ausbauen wollen.

Zwischenfazit: Forschungsbedarf zwischen Hoffen und Bangen

Die theoretische Erörterung politökonomischer Erklärungsansätze und die Ergebnisse des Vignetten-Experiments liefern Argumente sowohl für ein pessimistisches Szenario als auch für ein hoffnungsvolleres Szenario der künftigen Rentenpolitik, abhängig davon, ob von einem Alters- oder einem Kohorteneffekt ausgegangen wird. Aufschluss über die Stabilität von Präferenzen im Lebenszyklus können nur Längsschnittanalysen geben. Selbst wenn sich diese Frage in einem geeigneten Untersuchungsdesign abklären ließe, erfordert die empirische Überprüfung Zeit, die der demografische Wandel nicht gewährt. Denn in den kommenden Jahren erreichen die geburtenstarken Jahrgänge das Ruhestandsalter und rentenpolitische Versäumnisse werden zu einem Anstieg des Beitragssatzes und zu intergenerativen Lastenverschiebungen führen.

4.3 Parteipolitische Programmaussagen – eine Synopse

Abschließend soll ein Blick darauf geworfen werden, welche rentenpolitischen Angebote die Parteien in Deutschland aktuell machen. Allerdings bieten die Parteien in ihren Programmen meist allgemein gehaltene Formulierungen an, die nur sehr eingeschränkt auf die rentenpolitischen Strategien schließen lassen. Eine Einordnung soll deshalb im Rahmen einer Interpretation erfolgen, die sich an den semantischen Gegensatzpaaren „Nachhaltigkeit versus Versorgung“, „Leistungsgerechtigkeit versus Umverteilung“ und „Eigenverantwortung versus Paternalismus“ orientiert:

- Verweise auf den Nachhaltigkeitsbegriff legen eine intergenerativ faire Lastenverteilung als rentenpolitisches Ziel nahe. Der semantische Gegenpol käme zum Beispiel in der Hervorhebung von Versorgungszielen zum Ausdruck, die im Zweifel auf Kosten der Interessen von Beitrags- und Steuerzahlern realisiert werden.
- Ein Verweis auf das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit lässt sich in Analogie zu dem in der GRV vorherrschenden Prinzip der Teilhabeäquivalenz interpretieren. Eine Betonung umverteilender Maßnahmen deutet dagegen auf eine abweichende Zielsetzung, insbesondere wenn diese zum Beispiel in Vorschlägen zur Absicherung von Geringverdienenden zutage tritt.
- Schließlich verweist das Stichwort der Eigenverantwortung auf die etablierte Systematik von gesetzlicher, betrieblicher und privater Vorsorge. Auch hier liegt der semantische Gegenpol in Versorgungs- und Umverteilungszielen, deren Durchsetzung einen paternalistischen Eingriff voraussetzen.

FDP – flexibler Renteneintritt und kapitalgedeckte Elemente

Während sich die Liberalen in ihren Karlsruher Freiheitsthesen kaum zu rentenpolitischen Herausforderungen äußern (FDP, 2012), spricht das FDP-Wahlprogramm 2021 die demografischen Herausforderungen in der Rentenpolitik explizit an (FDP, 2021, 65 ff.). Die FDP tritt für einen flexiblen Renteneintritt ein. Mit einem Mindestalter von 60 Jahren unterschreitet der Vorschlag die bestehende Regelaltersgrenze. Mit der größeren Flexibilität bei der Wahl des Renteneintritts betonen die Liberalen das Prinzip der Eigenverantwortung. Dabei setzt das Konzept auf Anreizwirkungen, weil die gesetzliche Absicherung umso geringer ausfällt, je früher die Leistung beansprucht wird. Unklar bleibt jedoch, wie ein Beitragsaufkommen generiert werden kann, das zur Finanzierung der aktuellen Bestandsrenten notwendig ist, sollten vermehrt Versicherte ihre Rente frühzeitig beantragen (dazu auch Pimpertz, 2022a, 96 ff.).

Eine nachhaltige Finanzierung der Alterssicherung wird über eine obligatorische kapitalgedeckte Säule angestrebt, die Aktienrente. Das dazu benötigte Anlagekapital soll bei gegebenem Beitragssatz aus den Einnahmen von zwei Beitragssatzpunkten aufgebaut werden (FDP, 2021, 66). Offen bleibt, wie diese zusätzlichen Aufwendungen finanziert werden sollen, weil dann Beitrags-

einnahmen fehlen zur Finanzierung der Bestandsrenten (Pimpertz/Schüler, 2021b, 14). Darüber hinaus würde ein Obligatorium den Entscheidungsspielraum für die individuelle Vorsorgeplanung einschränken, weil mit der zwangsweisen Finanzierung einer Aktienrente den Haushalten Mittel entzogen werden, die stattdessen zum Beispiel für einen Immobilienerwerb eingesetzt werden könnten (Pimpertz/Hüther, 2022).

Das Programm nennt keine alternativen Finanzierungsquellen. Allerdings soll eine generationengerechte Alterssicherung durch „wirksame demografische Faktoren“ in der Rentenanpassungsformel angestrebt werden (FDP, 2021, 67). Zu vermuten ist, dass das Sicherungsniveau stärker absinken soll als bislang erwartet.

CDU – ambivalentes Bekenntnis zum Leistungsprinzip

Die CDU arbeitet an einem neuen Grundsatzprogramm. Im aktuell verfügbaren Entwurf bekennt sich die CDU zum Leistungsprinzip (CDU, 2023a, 52). So sollen Personen, die 45 Jahre in Vollzeit mit Verdiensten in Höhe des Mindestlohns gearbeitet haben, eine Rente oberhalb der Grundsicherung erhalten. Ob dazu steuerfinanzierte Transfers oder Umverteilungen zwischen den GRV-Rentnern notwendig werden, bleibt jedoch offen.

Auch die Einführung einer verpflichtenden kapitalgedeckten Altersvorsorge ist nicht eindeutig zuzuordnen. Einerseits spricht der Vorschlag für Eigenverantwortung und das Leistungsprinzip, andererseits schränkt ein Obligatorium individuelle Freiheiten bei der Gestaltung der Altersvorsorge ein (Hüther/Pimpertz, 2022). Mit dem Hinweis, die ergänzende Vorsorge von Menschen mit niedrigem Einkommen staatlich bezuschussen zu wollen (CDU, 2023a, 53), tritt ein umverteilendes Element hinzu, das im Widerspruch zum Leistungsprinzip steht.

Ambivalent bleibt auch das Bekenntnis, die Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung koppeln zu wollen, wenn gleichzeitig Differenzierungen zum Beispiel nach gesundheitlichen Kriterien in Aussicht gestellt werden (CDU, 2023a, 53). Die Anhebung der Altersgrenze ließe sich zwar im Sinne des Nachhaltigkeitsziels interpretieren. Umstritten scheint allerdings, in welchen Schritten dies erfolgen soll. Legt das Verhältnis von Erwerbs- und Ruhestandsphase nahe,

zusätzliche Lebensjahre in einem Verhältnis von 2:1 aufzuteilen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMWi, 2021, 25), scheint die CDU eine Anpassung im Verhältnis von 1:2 anzustreben (o. V., 2023). Damit würde sich die Bezugsdauer der Rente bei steigender Lebenserwartung überproportional im Vergleich zur Erwerbsphase verlängern. Das provoziert weitere intergenerative Lastenverschiebungen trotz steigender Altersgrenze.

Zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung schlägt die CDU das Konzept einer „Aktivrente“ vor. Rentner, die jenseits der Regelaltersgrenze erwerbstätig sind, sollen bis zu 2.000 Euro pro Monat steuerfrei hinzuverdienen können (CDU, 2023b). Die Hoffnung, Beitragseinnahmen der GRV über eine Subventionierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Älteren stabilisieren zu können, widerspricht jedoch dem Leistungsprinzip und verstößt womöglich auch gegen das Verbot einer Diskriminierung nach dem Alter. Denn Erwerbseinkommen älterer Arbeitnehmer würden nur deshalb steuerlich begünstigt, weil diese parallel eine gesetzliche Rente beziehen. Dabei können sie die gleiche steuerliche Leistungsfähigkeit aufweisen wie ein Versicherter ohne Rentenbezug oder ein Ruheständler ohne ergänzenden Hinzuverdienst bei gleich hohem Bruttoeinkommen.

SPD – Versorgungsversprechen und Erwerbstätigenversicherung

In ihrem Hamburger Grundsatzprogramm betont die SPD die Rolle des Sozialstaats, der vor den Härten des Marktes schützen soll (SPD, 2007, 56). Das „Zukunftsprogramm der SPD“ aus dem Jahr 2021 konkretisiert grundlegende Programmaussagen für die Rentenpolitik (SPD, 2021, 35). Mit dem Bekenntnis zu einem langfristig garantierten Sicherungsniveau von mindestens 48 Prozent bekräftigt die SPD das Versorgungsversprechen. Die Altersgrenze soll nicht über 67 Jahre hinaus angehoben werden. Weil ergänzende Finanzierungsquellen nicht benannt werden, implizieren die Aussagen einen höheren Beitragssatzanstieg (Pimpertz/Schüler, 2021a, 8). Das widerspräche dem Nachhaltigkeitsgedanken. Unklar bleibt, in welchem Umfang die Partei notwendige Beitragssatzsteigerungen tolerieren will.

Mit der Forderung, selbstständige und verbeamtete Personen sowie Mandatsträger in die GRV einzubeziehen, adressiert die SPD Ungerechtigkeitswahrnehmungen, hinter denen ein egalitäres Umverteilungsmotiv vermutet werden

kann. Das tritt offen zutage, wenn unteren und mittleren Einkommensgruppen Zuschüsse für die ergänzende private Altersvorsorge versprochen werden. Einen weiteren Aspekt fügt das Programm mit dem Hinweis auf geschlechtergerechte Arbeitszeiten und Renten hinzu und führt dazu die Notwendigkeit auf, familien- und pflegebedingte Tätigkeiten zu berücksichtigen. Auch das bedeutet eine stärker umverteilende Rentenpolitik.

Bündnis 90/Die Grünen –

Bürgerversicherung und öffentlich verwaltete Kapitaldeckung

Auch Bündnis 90/Die Grünen konkretisieren grundlegende Programmaussagen in ihrem Wahlprogramm 2021 (Bündnis 90/Die Grünen, 2021, 114 f.). Analog zur SPD werden Versorgungsinteressen vorrangig adressiert. Die langfristige Sicherung eines Rentenniveaus von 48 Prozent wird priorisiert. Die dafür notwendigen Beitragseinnahmen erhofft sich die Partei, auch über eine höhere Frauenerwerbstätigkeit zu erzielen. Gleichzeitig soll die GRV zu einer Bürgerversicherung weiterentwickelt werden. Lässt sich bereits dahinter eine Präferenz für eine umverteilende Rentenpolitik vermuten, wird diese noch deutlicher artikuliert, wenn sich die Grünen für eine Garantierente aussprechen und eine arbeitgeberfinanzierte Mindestbeitragsbemessung fordern, um Geringverdiener „auskömmlich“ abzusichern. An der „Rente mit 67“ soll festgehalten werden, wobei eine Flexibilisierung des Zugangsalters den Renteneintritt jenseits der Regelaltersgrenze einbezieht. Diese Option wird jedoch bereits im Status quo mit einem Zuschlag von 6 Prozent pro Jahr späteren Rentenzugangs gefördert (Pimpertz, 2023).

Zusammenfassend lässt sich die Position der Grünen im Sinne einer stärker umverteilenden Alterssicherungspolitik bewerten. Denn eine gesetzliche Rente oberhalb der Armutsschwelle ohne Prüfung erwerbsbiografischer Voraussetzungen ist im Zweifel nur über Transfers zu gewährleisten. Mit der Absicht, die kapitalgedeckten Säulen der privaten Altersvorsorge öffentlich organisieren und verwalten zu wollen, drückt das Programm zudem Skepsis gegenüber marktwirtschaftlichen Alternativen aus. Das lässt sich als Gegenpol zum Grundgedanken der Eigenverantwortung auslegen.

DIE LINKE – Armutsprävention durch Umbau der GRV

DIE LINKE forderte in ihrem Wahlprogramm 2021 eine armutsfeste Rente für alle Versicherten und bietet dazu eine alternative Finanzierungsstrategie an (DIE LINKE, 2021, 22 ff.). Die Partei betont die Versorgungsinteressen von Geringverdienenden. Eigenverantwortung und Leistungsprinzip treten in den Hintergrund. Zur Aufstockung von Rentenansprüchen, die bislang unter der Armutsgrenze liegen, sollen Steuermittel eingesetzt werden. Diese werden nach der Vorstellung der Linken einerseits durch die Abschaffung der Riester-Förderung frei. Andererseits – so ist aufgrund der Programmaussage zu vermuten – würden armutsfeste Renten zu einer geringeren Inanspruchnahme steuerfinanzierter Grundsicherungsleistungen führen.

Zweifel bestehen allerdings, ob diese Gegenrechnung aufgeht. Denn mit dem Verzicht auf eine Prüfung erwerbsbiografischer Voraussetzungen, weiterer Einkommensquellen, des Vermögens und des Haushaltshintergrunds droht eine weniger treffsichere Umverteilung als bei Bedarfsorientierung und in der Folge ein höherer fiskalischer Aufwand (vgl. dazu auch Hüther/Pimpertz, 2022). Das gilt umso mehr, als die Rentenausgaben bei einem angestrebten Sicherungsniveau von 53 Prozent deutlich gegenüber dem Status quo ansteigen würden. Wenn die Beitragsbemessungsgrenze zunächst angehoben und schließlich abgeschafft werden soll, ist zu vermuten, dass damit der Zusammenhang von Beitragszahlung und Rentenhöhe gelockert werden soll, um die Ausgaben zulasten besser verdienender Beitragszahler finanzieren zu können. Damit steht das Konzept für eine umverteilende Rentenpolitik und im Widerspruch zu Eigenverantwortung und Leistungsgerechtigkeit.

AfD – Schwerpunkt Familie

Die AfD stellt die Familien- statt die Rentenpolitik in den Mittelpunkt ihrer Strategie (AfD, 2016, 37; 41 f.; 2021, 126 ff.). Eine gezielte Familienförderung soll die Geburtenziffer erhöhen, den Altenquotienten und mittelbar die Finanzen der GRV stabilisieren. Selbst wenn geeignete Instrumente dazu führten, die Geburtenhäufigkeit dauerhaft zu erhöhen, würde ein beitragsatzentlastender Effekt frühestens in zwei bis drei Dekaden einsetzen. Denn geburtenstärkere Jahrgänge treten erst in das Erwerbsleben ein, wenn sie erwachsen sind und ihre schulische und berufliche Ausbildung abgeschlossen haben. Bis dahin ist

der Altenquotient aber bereits auf ein deutlich höheres Niveau gestiegen (vgl. Abbildung 1, Kapitel 2.1).

Aktuell drängende Finanzierungsfragen spricht die AfD nicht an. Die Partei votiert für eine freie Wahl des Renteneintritts, ohne eine Regelaltersgrenze zu benennen. Unbestimmt bleibt damit nicht nur, ob und wie Abschläge bei frühzeitigem Renteneintritt zu berechnen sind. Unklar ist auch, wie die Partei mit den fiskalischen Folgen umzugehen gedenkt, sollten Versicherte vermehrt frühzeitig in den Rentenbezug wechseln und deshalb Beitragseinnahmen zur Finanzierung der Bestandsrenten entfallen (Pimpertz, 2022a, 93 ff.). Der fiskalische Aufwand und die Gegenfinanzierung bleiben ebenso ungeklärt, wenn die AfD den Eltern eine Beitragserstattung von 20.000 Euro pro Kind in Aussicht stellt.

Fazit: Widerspruch zwischen Leistungsversprechen und Finanzierung

Die rentenpolitischen Unterschiede zwischen CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, die in der Bundestagswahl 2021 die größten Wählerstimmenanteile auf sich vereint haben, könnten auf ideologisch geprägte Unterschiede hinweisen. Dies würde für ein Verhalten politischer Akteure gemäß der Parteiendifferenztheorie sprechen. Denn SPD und Bündnis 90/Die Grünen betonen nicht nur Versorgungsziele in der Rentenpolitik. Im Sinne einer Umverteilungspräferenz lässt sich auch die von beiden Parteien verfolgte Idee einer Erwerbstätigenversicherung interpretieren. Der Programmentwurf der CDU hebt sich vor allem mit dem Vorschlag zur Anhebung der Regelaltersgrenze ab. Noch deutlicher ließen sich die Aussagen von FDP und DIE LINKE im Sinne der Parteiendifferenztheorie interpretieren. Denn beide positionieren sich klarer als die übrigen Parteien in dem Gegensatzpaar von Eigenverantwortung/Paternalismus einerseits und Leistungsgerechtigkeit/Umverteilung andererseits.

Allerdings vermeiden es alle Parteien gleichermaßen, über den Zusammenhang der drei rentenpolitischen Stellschrauben – Beitragssatz, Rentenniveau und Renteneintrittsalter – aufzuklären und den ökonomischen Widerspruch zwischen Leistungsversprechen und Finanzierung aufzulösen.

5 Zur Rolle der ökonomischen Politikberatung

Ökonomische Studien belegen den Einfluss der demografischen Entwicklung auf den interdependenten Zusammenhang von Beitragssatz und Sicherungsniveau in der umlagefinanzierten GRV. Gleichzeitig weisen die Ergebnisse auf intergenerative Lastenverschiebungen hin. Einige Beiträge zeigen auf, wie die Entwicklungen beider Größen zum Beispiel durch eine höhere Regelaltersgrenze stabilisiert und damit die intergenerative Lastenverteilung beeinflusst werden kann. Eine Umsetzung möglicher Handlungsempfehlungen setzt allerdings eine politische Zielvorgabe voraus. Denn jenseits des Effizienzkriteriums vermag die Ökonomie keinen Maßstab zu entwickeln, um die nachgewiesenen Verteilungseffekte zu bewerten.

Sobald Handlungsempfehlungen damit begründet werden, intergenerative Lastenverschiebungen begrenzen oder vermeiden zu wollen, drohen sie die axiomatischen Grenzen der Disziplin zu überschreiten. Dabei setzt nicht nur die Zielvorgabe ein politisch zu treffendes Werturteil voraus. Auch die Auswahl eines Verteilungsindikators ist nicht frei von normativen Implikationen, weil alternative Indikatoren zu abweichenden Befunden und deshalb zu unterschiedlichen Bewertungen führen können (stellvertretend dazu die Diskussion im aktuellen SVR-Gutachten über eine nach dem Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung, vgl. SVR, 2023, 349 f.; 364 f.; 368 ff.).

Gleichzeitig spiegeln sich die nachgewiesenen Zusammenhänge in den Präferenzen der Wähler kaum wider. In unterschiedlichen Studien zeigen die Befragten unabhängig vom Untersuchungsdesign einen starken Status-quo-Bias. Graduelle Unterschiede ergeben sich allerdings in einem Vignetten-Experiment, sobald man das Antwortverhalten unterschiedlicher Altersgruppen analysiert. Unter den jüngeren Befragten werden insbesondere eine deutliche Anhebung der Regelaltersgrenze und ein deutliches Absenken des Versorgungsniveaus weniger stark abgelehnt.

Bei der Interpretation der Ergebnisse bleibt jedoch offen, ob die Unterschiede auf einem Alters- oder einem Kohorteneffekt beruhen. Verändern sich die Prä-

ferenzen mit dem Lebensalter der Befragten oder bleiben die Unterschiede bestehen, wenn die Befragten spätere Lebensphasen erreichen? Eine Antwort auf diese Frage stößt an methodische Grenzen. Das Aufzeigen zukünftiger Entwicklungen des Rentensystems scheint für die Befragten abstrakt zu bleiben. Offen bleibt deshalb, welche Präferenzen sich zeigen würden, wenn die Personen durch politische Maßnahmen konkret betroffen sind. Ein solches Szenario vermag die ökonomische Wissenschaft nicht zu simulieren.

Wenn ökonomische Ratio und Wählerpräferenzen auseinanderfallen, stellt sich die Frage, wie sich politische Akteure vor diesem Hintergrund verhalten. Zu beobachten ist, dass es alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien vermeiden, über die fiskalischen Konsequenzen und Verteilungswirkungen ihrer rentenpolitischen Programmaussagen aufzuklären und sich zu dem intergenerativen Interessenkonflikt explizit zu positionieren. Dieses Verhalten lässt sich mit dem Wiederwahlinteresse politischer Akteure erklären, unabhängig davon, ob diese sich an den Präferenzen des Medianwählers oder der Wählerstimmenmehrheit orientieren. Zwar steigt das Medianwähleralter kaum mit der künftigen Bevölkerungsentwicklung. Mit 52 Jahren erreicht es aber bereits ein Alter, das der rentennahen Lebensphase zugerechnet werden kann. Allerdings unterscheidet sich das mittlere Wähleralter nach Parteipräferenz. Dennoch stellen die Wählergruppen im rentennahen und Ruhestandsalter gemeinsam die Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung und werden diese auch künftig behalten.

Unter der Annahme, dass die Präferenzen ab einem Lebensalter von 50 Jahren zunehmend durch das Interesse an einer umfassenden Versorgung geprägt sind (Alterseffekt), ist deshalb kaum zu erwarten, dass politische Akteure eine Rentenpolitik zur Wahl stellen, die das Interesse der jüngeren Wähler adressiert. Das gilt insbesondere dann, wenn mit einer Stabilisierung des Beitragsatzes Einschnitte für ältere Wählergruppen verbunden sind. Diese Überlegung mündet in einem resignativen Szenario für die Perspektiven einer nachhaltigen Rentenpolitik.

Ein optimistischeres Szenario ergibt sich dagegen, sollten die altersabhängigen Präferenzunterschiede dauerhaft bestehen bleiben (Kohorteneffekt). Voraussetzung dafür ist, dass jüngere Kohorten auch künftig, wenn sie die

rentennahe Lebensphase erreichen, in ihrer Interessenabwägung Maßnahmen bevorzugen, die den Beitragssatz stabilisieren, statt einer möglichst umfassenden gesetzlichen Versorgung. Dafür spricht, dass das Bewusstsein für die demografischen Herausforderungen und die Notwendigkeit zur ergänzenden Privatvorsorge bei den heute jüngeren Wählergruppen tiefer verankert sein kann als bei den älteren Jahrgängen. Sie wurden zu Beginn ihrer Erwerbsphase durch die Rentenreformen Anfang der 2000er Jahre geprägt und mussten sich frühzeitig darauf einstellen, dass die GRV keine den Lebensstandard sichernde Versorgung verspricht.

Haben sie Vorkehrungen für ihre Lebensplanung getroffen und erreichen das letzte Drittel ihres Erwerbslebens, würden sie bei einem steigenden Beitragssatzerfordernis in ihrem privaten Vorsorgespielraum stärker beschränkt als ältere Kohorten im gleichen Lebensalter heute. Unter der Annahme eines Kohorteneffekts müssen politische Akteure deshalb berücksichtigen, dass künftig die Wahrscheinlichkeit sinkt, den Präferenzen des Medianwählers beziehungsweise der rentennahen Jahrgänge mit einem generösen Leistungsversprechen der GRV (auf Kosten höherer Beitragslasten) zu entsprechen. Dies gilt insbesondere für Akteure, die eine politische Berufslaufbahn anstreben und deshalb an einer Wiederwahl interessiert sind.

Eine wissenschaftliche Klärung, ob der Alters- oder der Kohorteneffekt maßgeblich ist, setzt eine Längsschnittanalyse voraus, um die Präferenzen unterschiedlicher Jahrgänge über längere Zeiträume beobachten zu können. Das erfordert Zeit, die der demografische Wandel nicht gewährt. Was folgt daraus für die Rolle der ökonomischen Politikberatung? Solange empirisch nicht geklärt ist, welche der widerstreitenden Hypothesen zutrifft, können ökonomische Analysen lediglich auf die ambivalenten Ableitungen verweisen.

Gerade darin kann eine Chance liegen, ökonomische Ratio in die politische Meinungsbildung einzubringen (was freilich das Werturteil voraussetzt, darauf hinwirken zu wollen). Voraussetzung dafür ist, dass die politischen Akteure in der öffentlichen Debatte von den Vertretern der ökonomischen Wissenschaft mit den widerstreitenden Erklärungshypothesen konfrontiert werden. Statt inhaltlich über die Rentenpolitik zu diskutieren, würden die politischen Akteure aufgefordert, ihr Kalkül offenzulegen.

Ob sie sich daraufhin zugunsten der Verteilungsinteressen jüngerer oder älterer Wählergruppen bekennen oder ambivalent antworten, ist nicht ausschlaggebend. Allein die öffentliche Positionierung könnte den Wählern Transparenz darüber verschaffen, ob und welche Verteilungsinteressen politische Akteure vorrangig bedienen wollen. Das verspräche insbesondere dem ökonomischen Laien mehr Orientierung als der Versuch, sich an widersprüchlichen programmatischen Aussagen zu orientieren und den Expertenstreit über die fiskalischen Konsequenzen nachzuvollziehen.

Literatur

- AfD – Alternative für Deutschland, 2016, Programm für Deutschland. Das Grundsatprogramm der Alternative für Deutschland, https://www.afd.de/wp-content/uploads/2023/05/Programm_AfD_Online_.pdf [26.2.2024]
- AfD, 2021, Deutschland. Aber normal. Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag, https://www.afd.de/wp-content/uploads/2021/06/20210611_AfD_Programm_2021.pdf [26.2.2024]
- Aspurg, Katrin / Hinz, Thomas / Liebig, Stefan, 2009, Komplexität von Vignetten, Lerneffekte und Plausibilität im Faktoriellen Survey, in: Methoden, Daten, Analysen, 3. Jg., Nr. 1, S. 59–96
- Berger, Johannes / Beznoska, Martin / Kochskämper, Susanna / Strohner, Ludwig, 2019, Das Basisszenario des Generationenmonitors, IW-Report, Nr. 38, <https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-susanna-kochskaemper-das-basissszenario-des-generationenmonitors.html> [24.1.2024]
- Berger, Johannes / Kochskämper, Susanna / Strohner, Ludwig, 2021, Generationencheck 2021: Aktualisierung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, IW-Report, Nr. 20, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-aktualisierung-vor-dem-hintergrund-der-corona-pandemie.html> [24.1.2024]
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020, Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu, IW-Kurzbericht, Nr. 104, <https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-tobias-hentze-pensionszusagen-setzen-oeffentlichen-haushalten-zu-486771.html> [26.1.2024]
- Beznoska, Martin / Schüler, Ruth Maria, 2023, Lohnt sich der Hinzuverdienst bei vorgezogenem Rentenbezug?, in: IW-Kurzbericht, Nr. 40, <https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-ruth-maria-schueler-lohnt-sich-der-hinzuverdienst-bei-vorgezogenem-rentenbezug.html> [30.10.2023]
- Blank, Florian, 2022, Unterschiedliche Lebenserwartungen: ein rentenpolitisches Problem?, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 2, S. 136–140
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2024, Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung, Bearbeitungsstand: 04.03.2024, <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-zur-stabilisierung-des-rentenniveaus-aufbau-generationenkapital.html> [11.4.2024]
- BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2023, Das Generationenkapital: für Gerechtigkeit und solide Staatsfinanzen, in: BMF-Monatsbericht, Januar 2023, S. 8–10, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/monatsbericht-januar-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [8.3.2023]

- Boeri, Tito / Boersch-Supan, Axel / Tabellini, Guido, 2002, Pension Reforms and the Opinions of European Citizens, in: *American Economic Review*, 92. Jg., Nr. 2, S. 396–401
- Bundesamt für Soziale Sicherung, 2023, Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung, Stand: 28.07.2023, <https://www.bundesamtsozialesicherung.de/fileadmin/redaktion/Rentenversicherung/Finanzierung/Bundeszuschuesse2022.pdf> [26.2.2024]
- Bundesregierung, 2006, Rentenversicherungsbericht 2006, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 16/3700, Berlin
- Bundesregierung, 2021, Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> [25.10.2023]
- Bundesregierung, 2022, Altersspezifische Wahlbeteiligung, Bund-Länder Demografieportal, <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/wahlbeteiligung.html> [14.2.2024]
- Bundesregierung, 2023, Rentenversicherungsbericht 2023, <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/bundeskabinett-beschliesst-rentenversicherungsbericht-2023.html> [23.11.2023]
- Bündnis 90/Die Grünen, 2021, Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021, <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021> [7.2.2024]
- Büttner, Thiess / Werding, Martin, 2021, Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen, WIP-Analyse, Dezember 2021, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/273219/1/WIP-Analyse-2021-12.pdf> [14.12.2023]
- CDU – Christlich Demokratische Union Deutschlands, 2023a, In Freiheit leben. Deutschland sicher in die Zukunft führen, Grundsatzprogramm 2024, Entwurf der Programm- und Grundsatzkommission, 6.12.2023, <https://www.grundsatzprogramm-cdu.de/entwurf> [7.2.2024]
- CDU, 2023b, Linnemann stellt Aktiv-Rente vor, 23.9.2023, <https://www.cdu.de/artikel/linnemann-stellt-aktiv-rente-vor> [7.2.2024]
- Deutsche Bundesbank, 2019, Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Monatsbericht, Oktober 2019, S. 55–82, <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/berichte/monatsberichte/monatsbericht-oktober-2019-811908> [26.1.2024]
- Deutsche Bundesbank, 2022, Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, in: Monatsbericht, Juni 2022, S. 49–63, <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/berichte/monatsberichte/monatsbericht-juni-2022-892740> [26.1.2024]

- DIE LINKE, 2021, Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf [7.2.2024]
- Diermeier, Matthias / Engler, Jan F. / Schäfer, Holger, 2023, Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergeldes, in: IW-Trends, 50. Jg., Nr. 1, S. 101–124, <https://www.iwkoeln.de/studien/matthias-diermeier-jan-felix-engler-holger-schaefer-die-oeffentliche-verhandlung-des-buergergeldes.html> [1.2.2024]
- Diermeier, Matthias / Schüler, Ruth Maria, 2023, Reform der Rentenversicherung in Deutschland: Eine Empirie zu Reformaversionen, in: IW-Trends, 50. Jg., Nr. 4, S. 45–60, <https://www.iwkoeln.de/studien/matthias-diermeier-ruth-maria-schueler-eine-empirie-zu-reformaversionen.html> [13.11.2023]
- Downs, Anthony, 1957, An Economic Theory of Democracy, New York
- DRV – Deutsche Rentenversicherung, 2023, Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2023, Berlin
- FDP – Freie Demokratische Partei, 2012, Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft, <https://www.fdp.de/media/358/download?inline> [7.2.2024]
- FDP, 2021, Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der freien Demokraten, https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf [7.2.2024]
- Forschungsgruppe Wahlen, 2018, Politbarometer August II 2018, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2018/August_II_2018/ [14.7.2023]
- Geis-Thöne, Wido, 2023a, Fast 300.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige fehlen, IW-Kurzbericht, Nr. 74, <https://www.iwkoeln.de/studien/wido-geis-thoene-fast-300000-betreuungsplaetze-fuer-unter-dreijaehrige-fehlen.html> [18.1.2024]
- Geis-Thöne, Wido, 2023b, Noch 700.000 Ganztagsplätze müssen geschaffen werden, IW-Kurzbericht, Nr. 84, <https://www.iwkoeln.de/studien/wido-geis-thoene-noch-700000-ganztagsplaetze-muessen-geschaffen-werden.html> [18.1.2024]
- Geyer, Johannes / Haan, Peter / Schaller, Maximilian, 2022, Heterogene Lebenserwartung und das Rentensystem: Regressive Verteilungswirkungen und Reformoptionen, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 2, S. 141–146
- Hibbs, Douglas A. Jr., 1977, Political parties and macroeconomic policy, in: American Political Science Review, 71. Jg., Nr. 4, S. 1467–1487
- Hüther, Michael / Pimpertz, Jochen, 2022, Wider eine verpflichtende Aktienrente – auch Vermögen sichert Wohlstand im Alter, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 71. Jg., Nr. 3, S. 201–222, <https://doi.org/10.1515/zfwp-2022-2081> [29.1.2024]

- Kochskämper, Susanna, 2019, Ist das Rentensystem in Deutschland generationengerecht?, Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 09.09.2019, <https://www.iwkoeln.de/studien/susanna-kochskaemper-status-quo-und-prognose-bis-2060-aus-dem-generationencheck.html> [25.1.2024]
- Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2017, Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand. Orientierungen für die aktuelle Reformdiskussion, IW-Analysen, Nr. 115, Köln
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, 2020, Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/Bericht-der-Kommission/bericht-der-kommission.html> [25.10.2023]
- Naumann, Elias, 2017, Do increasing reform pressures change welfare state attitudes? An experimental study on population ageing, pension reform preferences, political knowledge and ideology, in: *Ageing & Society*, 37. Jg., Nr. 2, S. 266–294
- Nordhaus, William D., 1975, The political business cycle, in: *Review of Economic Studies*, 42. Jg., Nr. 2, S. 169–190
- o. V., 2023, CDU will Renteneintrittsalter an Lebenserwartung koppeln, in: ZEIT online (Quelle: AFP, js), 19.04.2023, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-04/altersvorsorge-rente-renteneintrittsalter-cdu-lebenserwartung> [7.2.2024]
- Peterson, Peter G., 1999, *Gray Dawn. How the coming age wave will transform America – and the World*, New York
- Pimpertz, Jochen, 2022a, „Versicherungsmathematisch faire“ Abschlüsse bei vorgezogenem Rentenbezug – eine systematische Betrachtung der Budget-, Belastungs- und Anreizneutralität, in: *IW-Trends*, 49. Jg., Nr. 4, S. 85–105
- Pimpertz, Jochen, 2022b, Der Vergleich von Rentenbarwerten führt in die Irre, in: *IW-Trends*, 49. Jg., Nr. 2, S. 147–151
- Pimpertz, Jochen, 2023, Länger arbeiten lohnt sich im Alter, *IW-Kurzbericht*, Nr. 65, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-laenger-arbeiten-lohnt-sich-im-alter.html> [25.1.2024]
- Pimpertz, Jochen, 2024, Rentenpaket II – eine Rechnung mit vielen Unbekannten, *IW-Kurzbericht*, Nr. 12, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-rentenpaket-ii-eine-rechnung-mit-vielen-unbekannten.html> [11.4.2024]
- Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021a, Langfristige Sicherung des Rentenniveaus?, Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 07.06.2021, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-langfristige-sicherung-des-rentenniveaus.html> [25.10.2023]
- Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021b, Alterssicherung im Spiegel der Wahlprogramme, *IW-Policy Paper*, Nr. 17, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-alterssicherung-im-spiegel-der-wahlprogramme.html> [25.10.2023]

- Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2021c, Nachhaltigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 28.05.2021, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-nachhaltigkeit-in-der-gesetzlichen-rentenversicherung.html> [25.01.2024]
- Pimpertz, Jochen / Schüler, Ruth Maria, 2022, Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rente und privaten Altersvorsorge, Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 20.01.2022, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-ruth-maria-schueler-kapitaldeckung-in-der-gesetzlichen-rente-und-privaten-altersvorsorge.html> [25.10.2023]
- Pimpertz, Jochen / Stettes, Oliver, 2020, Silver Worker – Beschäftigung jenseits der Regelaltersgrenze aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberperspektive, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 2, S. 43–63, <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-oliver-stettes-beschaeftigung-jenseits-der-regelaltersgrenze-aus-arbeitnehmer-und-arbeitgeberperspektive-469654.html> [26.1.2024]
- Potrafke, Niklas, 2007, Social Security in Germany: A Prey of Political Opportunism? DIW Discussion Papers, Nr. 677, Berlin
- Raffelhüsch, Bernd et al., 2022, Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2022, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 165, September 2022, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_165_Update_Ehrbarer_Staat_2022_09_01.pdf [25.1.2024]
- Raffelhüsch, Bernd et al., 2023, Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2023, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 171, August 2023, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_171_Update_Ehrbarer_Staat_2023_08_18.pdf [25.1.2024]
- Rogoff, Kenneth S. / Sibert, Anne, 1988, Elections and macroeconomic policy cycles, in: Review of Economic Studies, 55. Jg., Nr. 1, S. 1–16
- Ruland, Franz, 2024, Die Rentenpolitik seit 2000 – eine kritische Analyse, in: Die Rentenversicherung, 65. Jg., Nr. 1, S. 3–11
- Rürup-Kommission – Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, 2003, Bericht der Kommission, <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2003/2003-08-28-Ruerup-gesamt.pdf> [25.10.2023]
- Schuetz, Jana / Uebelmesser, Silke / Baginski, Ronja / Aprea, Carmela, 2023, Pension reform preferences in Germany: Does information matter?, in: European Journal of Political Economy, 80. Jg., S. 1–32, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268023001209> [1.12.2023]
- Sinn, Hans-Werner, 2000, Why a funded pension system is useful and why it is not useful, in: International Tax and Public Finance, 7. Jg., Nr. 4/5, S. 389–410
- Sinn, Hans-Werner / Uebelmesser, Silke, 2002, Pensions and the path to gerontocracy in Germany, in: European Journal of Political Economy, 19. Jg., Nr. 1, S. 153–158

- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 2007, Grundsatzprogramm (Hamburger Programm), 28.10.2007, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/hamburger_programm.pdf [7.2.2024]
- SPD, 2021, Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD, <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf> [7.2.2024]
- Statistisches Bundesamt, 2006, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#_li8cj01v8 [23.11.2023]
- Statistisches Bundesamt, 2022, Statistischer Bericht, 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Deutschland, Berichtszeitraum 2021 – 2070, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#_li8cj01v8 [23.11.2023]
- Statistisches Bundesamt, 2023, Frauen nach Zahl der geborenen Kinder, Erstergebnisse des Mikrozensus 2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/Publikationen/Downloads-Geburten/statistischer-bericht-frauen-zahl-geborene-Kinder-erstergebnisse-5126106229005.html?nn=208824> [23.11.2023]
- Statistisches Bundesamt, 2024, Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=table&code=12411-0005&bypass=true&levelindex=1&levelid=1712748289352#abreadcrumb> [21.2.2024]
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2023, Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/2024, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202324/JG202324_Gesamtausgabe.pdf [9.11.2023]
- Thiede, Reinhold, 2022, Unterschiedliche Lebenserwartung, differenzierter Rentenzugang? Soll die gesetzliche Rente unterschiedliche soziodemografische Hintergründe berücksichtigen?, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 2, S. 152–157
- Wissenschaftlicher Beirat BMWi – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021, Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-vorschlaege-reform-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=16 [9.3.2023].

Abstract

The Political Economy of Pension Reform

The interplay of economic reasoning, voter preferences and party manifestos

As the German population ages, the country's statutory pension scheme, which is financed on a pay-as-you-go basis, requires higher and higher contributions while the level of pensions is falling. This process could be slowed if the retirement age was raised and retirement accordingly postponed. However, the population prefers a constant level of pension benefits and an unchanged retirement age, even if this means an increase in contributions. The pension policies promoted by the political parties seem to orientate themselves on this preference, even though younger contributors are more willing to accept a higher retirement age and smaller pensions. According to the theory of political economy, policymakers can increase their chances of re-election by aligning themselves with the preferences of the median voter. As the latter is, in Germany, 52 years of age and already in the last third of his or her working life, and a majority of voters are aged 50 and over, it can plausibly be assumed that most voters are interested in the most generous pension possible. As the population ages, reforms aimed at stabilising the contribution rate therefore appear politically unattractive. However, this only holds if today's younger voters begin to favour generous pension payments as they grow older (what is known as the age effect). If, on the other hand, they retain their divergent preferences (the cohort effect), it will become more attractive for political parties to offer sustainable pension reforms in the interests of contributors. As long as it is unclear which effect prevails, it would be helpful for voters if policymakers were challenged to reveal the basis of their decision-making. This would force them to make clear whose distributional interests they are prioritising. How the parties respond would offer voters more guidance in the polling booth than contradictory election promises or a dispute between experts over the fiscal consequences of pension policy.

Autoren

Dr. rer. pol. **Jochen Pimpertz**, geboren 1965 in Krefeld; Studium der Betriebswirtschaftslehre und der Wirtschafts- und Sozialpädagogik sowie Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln; seit 2001 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist für Soziale Sicherung mit den Forschungsschwerpunkten Alterssicherung und Gesundheitssysteme, seit 2011 Leiter des Themenclusters „Staat, Steuern und Soziale Sicherung“; seit 2015 Lehrbeauftragter für „Volkswirtschaftliche Grundlagen der Gesundheitsökonomie“ an der Universität zu Köln.

Dr. rer. pol. **Ruth Maria Schüler**, geboren 1987 in Mainz; Studium der Staatswissenschaften (Bachelor) und Volkswirtschaftslehre (Master of Science) an den Universitäten Passau und Münster sowie an der University Lund (Schweden), Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München; von 2021 bis 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Bildungsökonomie, ifo Institut München; seit 2018 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist für Soziale Sicherung und Verteilung mit Forschungsschwerpunkt Alterssicherung.

Dominik H. Enste / Jenny Potthoff

**Behavioral Economics and
Climate Protection**

Better regulation and green nudges
for more sustainability

IW-Analysen 146, 2021, 102 Seiten

Christiane Flüter-Hoffmann /

Andrea Kurtenacker / Jörg Schmidt

**Menschen mit Beeinträchtigungen
auf dem Arbeitsmarkt**

Erwerbsbeteiligung, Beschäftigungsstruk-
turen und persönliche Einschätzungen

IW-Analysen 147, 2021, 78 Seiten

Helena Bach / Hagen Lesch / Sandra Vogel

**Die Legitimität der Tarifautonomie
in Deutschland**

Wirtschaftspolitische Lehren aus histo-
rischen Debatten von 1918 bis heute

IW-Analysen 148, 2022, 96 Seiten

Andrea Hammermann / Jörg Schmidt /

Oliver Stettes

**Fluktuation auf dem
deutschen Arbeitsmarkt**

Dynamik von Personalbewegungen
und deren Einflussfaktoren

IW-Analysen 149, 2022, 72 Seiten

Berthold Busch

**Nach dem Brexit: Eine erste
Einschätzung ökonomischer und
politischer Folgen**

IW-Analysen 150, 2022, 78 Seiten

Wido Geis-Thöne

**Die Bedeutung der Zuwanderung
für den wirtschaftlichen Erfolg
Deutschlands**

Aktueller Stand und

Gestaltungsmöglichkeiten

IW-Analysen 151, 2022, 72 Seiten

Berthold Busch / Samina Sultan

Die EU vor neuen Erweiterungen?

Alternativen zur Vollmitgliedschaft

IW-Analysen 152, 2022, 72 Seiten

Maike Haag / Hanno Kempermann /

Enno Kohlisch / Oliver Koppel

Innovationsatlas 2023

Die Innovationskraft der
deutschen Regionen

IW-Analysen 153, 2023, 60 Seiten

Carolin Fulda / Hagen Lesch /

Christoph Schröder / Sandra Vogel

**Einflüsse des Mindestlohns
auf das Tarifgeschehen**

Ergebnisse ausgewählter

Niedriglohnbranchen

IW-Analysen 154, 2023, 66 Seiten

Thomas Obst / Maximilian Stockhausen

**Makroökonomische Analyse
von Lohn-Preis-Spiralen**

Risiken von Zweitrundeneffekten in der
gegenwärtigen Hochinflationsphase

IW-Analysen 155, 2023, 72 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21

50668 Köln

T 0221 4981-0

info@iwkoeln.de

iwkoeln.de

ISBN 978-3-602-15048-9 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45663-5 (E-Book|PDF)