

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Anja Schulz, Dr. Lukas Köhler, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 20/14873 –**

Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die gesetzliche Rentenversicherung sieht sich durch den demografischen Wandel mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert. Durch den Renteneintritt der Babyboomer, der geburtenstarken Jahrgänge, gerät vor allem das umlagefinanzierte Rentensystem zunehmend unter Druck. Immer weniger Erwerbstätige müssen die Renten einer wachsenden Zahl an Rentnern finanzieren. Die Deutsche Rentenversicherung rechnet ab 2027 mit einem ersten Anstieg des Beitragssatzes, ab 2029 soll er bereits die Marke von 20 Prozent überschreiten, was einen historischen Höchststand darstellen würde. Laut dem Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2024 wird sich dieser Trend bis 2035 fortsetzen, wobei der Beitragssatz dann voraussichtlich 21,3 Prozent erreichen wird. Dies würde vor allem die aktuelle und zukünftige Arbeitnehmerschaft belasten. Die junge Generation müsste deutlich höhere Rentenbeiträge zahlen als ältere Jahrgänge und hätte keine Garantie, dass sie ähnliche Leistungen wie ihre Eltern und Großeltern erhalten würde. Höhere Sozialversicherungsbeiträge mindern die Nettoeinkommen der Versicherten, verschlechtern die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Deutschland und verstärken die Ungerechtigkeit zwischen den Generationen. Daher fordern Fachleute bereits seit Jahren umfassende Reformen. Mit dem Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz (Bundestagsdrucksache 20/11898), dem sogenannten Rentenpaket II, will die Bundesregierung jedoch ein Mindestrentenniveau von 48 Prozent bis ins Jahr 2040 einführen und nimmt damit in Kauf, dass die ohnehin absehbaren Beitragssatzanstiege noch weiter verstärkt werden. Durch die Stabilisierung des Rentenniveaus steigen die Beiträge um etwa 1 Prozentpunkt stärker an, als es ohne Rentenpaket II notwendig wäre. Damit würde die Finanzierung der Rentenversicherung noch weiter erschwert. Getragen würden die Mehrkosten von jungen Menschen, die hierfür durch höhere Rentenbeiträge und eine noch stärkere Verwendung ihrer Steuermittel für die Rentenversicherung aufkommen müssten, ohne eine garantierte Gegenleistung ihrerseits dafür zu erhalten.

1. Wie definiert die Bundesregierung die Kriterien der Generationengerechtigkeit mit Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung?
2. Wie plant die Bundesregierung ihr Ziel, ein „angemessenes Verhältnis von Rentenversicherungsbeiträgen und Leistungen“ (Einführung in den Kabinettsentwurf zum Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz (Rentenpaket II)) zu wahren, wenn durch die Festschreibung des Rentenniveaus bei 48 Prozent, ohne eine Haltelinie für den Beitragssatz, nur auf der Leistungsseite Maßnahmen getroffen werden und die Beitragsseite unreguliert bleibt?

Die Fragen 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Mit der dauerhaften Sicherung der Haltelinie für das Rentenniveau bei 48 Prozent werden die Interessen der Generationen ausgewogen berücksichtigt. Denn auch die heutigen und künftigen Beitragszahlerinnen und Beitragszahler werden einmal zu Leistungsbeziehenden. Sie dürfen einerseits in ihrer Zeit als Beitragszahlende nicht überfordert werden, andererseits muss eine Anwartschaft auf verlässliche Leistungen entstehen. Ein angemessenes Verhältnis zwischen Rentenleistungen und Rentenversicherungsbeiträgen muss gewahrt bleiben.

Die Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung nutzt auch den Jungen. Geschieht sie nicht, fällt die Rente gegenüber den Löhnen weiter ab. Auch die heute Jungen würden dann im Alter keine entsprechende Rente mehr bekommen.

Es ist zutreffend, dass mit der Niveaustabilisierung ein höherer Beitragssatz einhergeht. Langfristig liegt der Beitragssatz unter Berücksichtigung der Maßnahmen des Rentenpakets II knapp einen Prozentpunkt höher als im geltenden Recht. Dafür gibt es ein stabiles Rentenniveau bei dauerhaft 48 Prozent. Dies stärkt das Vertrauen der jüngeren Generationen auf ein angemessenes Leistungsniveau. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Rentenausgaben gemessen an der Wirtschaftsleistung in Deutschland im internationalen Vergleich weiterhin eher niedrig sind. Dies liegt unter anderem an weitreichenden Reformen, die bereits vor Jahrzehnten umgesetzt wurden.

Die bisherige Bundesregierung, die bis zum 6. November 2024 aus der SPD, dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP bestand, hat deshalb am 29. Mai 2024 den Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (sogenanntes Rentenpaket II) im Bundeskabinett verabschiedet.

Dass die dauerhafte Absicherung des Rentenniveaus bei 48 Prozent weiterhin ein zentrales Anliegen in der Ausgestaltung des Generationenvertrages ist, gilt für die Bundesregierung unverändert. Das Eintreten der Generationen füreinander ist der Kern unseres Sozialstaats, das gilt sowohl für die aktuellen Generationen wie auch für alle folgenden. Die heute aktive Generation muss sich darauf verlassen können, im Alter eine angemessene Absicherung zu erhalten und gleichzeitig muss sie für eine angemessene Absicherung der jetzigen Rentenbeziehenden aufkommen.

3. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus den Stellungnahmen der Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung zum Rentenpaket II (u. a. von Prof. Axel Börsch-Supan, Prof. Martin Werding, Bundesrechnungshof, Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände), die kritisieren, dass das sogenannte Rentenpaket II vor allem zulasten jüngerer Generationen geht, die jedoch selbst keinen Vorteil aus dem Rentenpaket II ziehen können?

- a) Worauf stützt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) seine These (www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2024/2024-04-25-die-zeit.html, www.bmas.de/DE/Service/Presse/Zitate/2024/zitat-heil-anhoerung-rentenpaket-ii.html), dass die Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2045 auf für jüngere Generationen die Stabilität ihres zukünftigen Rentenniveaus sichert?
- b) Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass die Wissenschaft diese These mehrheitlich nicht bestätigt?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2. verwiesen. Bei der Kritik bleibt außer Acht, dass auch die jüngeren Generationen für ihre Rente vorsorgen müssen. Dabei spielt das künftige Rentenniveau eine maßgebliche Rolle. Mit der Stabilisierung des Rentenniveaus würde auch sichergestellt, dass sich die Arbeitgeber an der Finanzierung der Rentenansprüche künftiger Generationen hälftig beteiligen.

- c) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Prof. Martin Werding, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass die Grenze zwischen Profiteuren und Verlierern des Rentenpaket II beim 46. Lebensjahr verläuft, und wenn nicht, welche Jahrgänge würden aus Sicht der Bundesregierung von einer Festschreibung des Rentenniveaus bis 2039 profitieren, welche würden stärker belastet?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht.

Der Bundesregierung sind verschiedene Studien bekannt, die Berechnungen und Schlussfolgerungen in Hinsicht auf das Rentenpaket II beinhalten. Die zugrundeliegenden Berechnungen basieren in der Regel auf extrem langfristigen Modellrechnungen, die bis zum Ende des Jahrhunderts reichen. Grundsätzlich sind Vorausberechnungen über einen solch langen Zeitraum mit erheblichen Unsicherheiten verbunden und für politische Handlungsempfehlungen oder Aussagen zur „Generationengerechtigkeit“ wenig geeignet, da sie stark von den zugrundeliegenden Annahmen abhängen. Dies zeigt auch ein Vergleich der in Rede stehenden Studien, die hinsichtlich der von ihnen vorgenommenen Betrachtungen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

4. Wie steht die Bundesregierung zum 2019 in Kraft getretenen Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in dem erstmalig ein Mindestrentenrentenniveau von 48 Prozent festgeschrieben wurde, in dem jedoch gleichzeitig auch eine Beitragssatzgarantie von 20 Prozent vereinbart wurde, mit der Begründung, dass „die Anerkennung der Lebensleistung der arbeitenden Bevölkerung in der allgemeinen Rentenversicherung [...] sich insbesondere im Sicherungsniveau vor Steuern [zeigt]. Eine Lebensleistung [könne] gleichwohl nur erbracht werden, wenn die Menschen nicht mit verpflichtenden Beitragszahlungen überfordert werden“?
- a) Verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Lebensleistung der arbeitenden Bevölkerung anzuerkennen und diese Menschen nicht mit verpflichtenden Beitragszahlungen zu überfordern, mit dem Rentenpaket II nicht mehr, und wenn doch, warum wurde im Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz keine Beitragssatzgarantie festgehalten?
- b) Auf welcher Grundlage hat die Bundesregierung in der 19. Wahlperiode entschieden, dass eine übermäßige Belastung für die Beitragszahler bei 20 Prozent Rentenversicherungsbeitrag eintritt?

- c) Auf welcher Grundlage hat die Bundesregierung in der 20. Wahlperiode entschieden, dass eine Erhöhung des Beitragssatzes auf über 20 Prozent (im Kabinettsentwurf des Rentenpaket II sind bis zu 22,3 Prozent prognostiziert) „vertretbar“ (Kabinettsentwurf Rentenpaket II, S. 20) ist, wenn dies in der 19. Wahlperiode noch als übermäßige Belastung eingeordnet wurde?

Die Fragen 4 bis 4c werden gemeinsam beantwortet.

Der Gesetzgeber hat im Jahr 2018 eine Haltelinie für das Rentenniveau bei 48 Prozent bis zum Jahr 2025 eingezogen. In der Zeit danach wird das Niveau nach gegenwärtiger Rechtslage wieder deutlich sinken und die gesetzliche Rente als tragende Säule der Alterssicherung in Frage stellen. Eine verlässliche Altersversorgung ist ein Kernversprechen des Sozialstaats. Um dieses Kernversprechen zu halten, muss das System immer wieder an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Fortgeltung der Haltelinie für das Rentenniveau bei 48 Prozent würde ab dem Jahr 2028 zu einer stärkeren, aber vertretbaren Erhöhung des Beitragssatzes führen. Der Rentenversicherungsbeitragssatz ist mit 18,6 Prozent seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Längerfristig wird der Beitragssatz aufgrund des demografischen Wandels steigen, aber bei weitem nicht so stark, wie noch vor einiger Zeit erwartet. Das liegt unter anderem daran, dass die künftige demografische Entwicklung mittlerweile deutlich günstiger eingeschätzt wird. Die bereits Anfang der 2000er-Jahre festgelegte Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent bis 2030 wird deutlich unterschritten werden. Damit fällt der Beitragssatzanstieg deutlich geringer aus, als von vielen bisher prognostiziert wurde.

Durch den jährlich vorzulegenden Rentenversicherungsbericht wird die Beitragssatzentwicklung aktuell aufgezeigt und ermöglicht bei Bedarf sofortiges Handeln. Eine Beitragssatzobergrenze ist daher nicht erforderlich oder nützlich.

5. Wie würde sich der Rentenbeitragssatz bis 2038 ohne Berücksichtigung des Kabinettsentwurfs zum Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz entwickeln (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?
- a) Wie würde sich der Beitragssatz bis 2038 entwickeln, wenn zwar das Mindestrentenniveau bei 48 Prozent festgeschrieben wird, aber die stabilisierende Komponente des Generationenkapitals nicht berücksichtigt wird (bitte analog zur Übersicht „Finanzielle Auswirkungen auf die allgemeine Rentenversicherung“ aus dem Kabinettsentwurf nach Jahren aufgeschlüsselt darstellen)?

Die Fragen 5 und 5a werden gemeinsam beantwortet.

Die Entwicklung des Beitragssatzes unter Berücksichtigung des Rentenpakets II bis zum Jahr 2038 kann dem aktuellen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung entnommen werden. Zu den Auswirkungen des Generationenkapitals auf die Finanzentwicklung der Rentenversicherung wird auf den Entwurf des Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetzes verwiesen.

- b) Welche Prognosen liegen der Bundesregierung zur Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern (Rentenniveau) in der aktuellen Rechtslage, ohne Berücksichtigung von Kabinettsbeschlüssen, bis zum Jahr 2045 vor (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Wie im aktuellen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung dargelegt, sinkt das Sicherungsniveau vor Steuern – ohne Berücksichtigung des Rentenpakets II und anderer vom Kabinett beschlossener Gesetzentwürfe (vgl. Rentenversicherungsbericht 2024, Abschnitt 3.1, Teil B) – bis zum Ende des gesetzlich vorgegebenen Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2038 auf 45,2 Prozent. Die entsprechende Entwicklung von 2024 bis 2038 kann der untenstehenden Tabelle entnommen werden.

Sicherungsniveau vor Steuern 2024 bis 2038

Jahr	Sicherungsniveau vor Steuern* in %
2024	48,0%
2025	48,0%
2026	48,1%
2027	48,0%
2028	48,2%
2029	47,4%
2030	47,1%
2031	47,0%
2032	46,6%
2033	46,2%
2034	45,9%
2035	45,7%
2036	45,4%
2037	45,2%
2038	45,2%

Quelle: Berechnungen im Rentenversicherungsbericht 2024, jährlich aufgeschlüsselt

- c) Welche Prognosen liegen der Bundesregierung zur Entwicklung des Zuschusses an die Rentenversicherung aus Bundesmitteln in der aktuellen Rechtslage, ohne Berücksichtigung von Kabinettsentschlüssen, bis zum Jahr 2045 vor (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Der Bundeszuschuss in der allgemeinen Rentenversicherung steigt von 87,8 Mrd. Euro im Jahr 2024 bis auf 150,8 Mrd. Euro im Jahr 2038. Trotz dieses Anstiegs wird die Relation zu den Gesamtausgaben der allgemeinen Rentenversicherung jedoch relativ konstant bei rund 22 bis 23 Prozent bleiben.

Bundeszuschüsse und Anteil an Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung
2024 bis 2038 in Mrd. Euro

Jahr	Bundeszuschüsse in der allgemeinen RV					
	allgemeiner Bundes- zuschuss	zusätzlicher Bundes- zuschuss	Erhöhungs- betrag	Summe	Ausgaben	Anteil Bundes- zuschüsse an Ausgaben
2024	56,9	15,7	15,1	87,8	397,8	22,1%
2025	61,0	15,5	16,4	92,9	420,6	22,1%
2026	64,1	16,0	17,4	97,5	440,2	22,1%
2027	66,1	16,5	18,0	100,6	462,1	21,8%
2028	71,9	16,9	19,9	108,7	484,5	22,4%
2029	74,8	17,4	20,5	112,7	500,6	22,5%
2030	77,0	17,9	21,2	116,1	516,4	22,5%
2031	80,8	18,4	21,9	121,0	536,6	22,6%
2032	84,3	18,8	22,4	125,6	555,9	22,6%
2033	87,3	19,2	23,0	129,4	573,6	22,6%
2034	90,7	19,5	23,5	133,6	592,2	22,6%
2035	94,2	19,9	24,0	138,1	610,8	22,6%
2036	97,5	20,3	24,6	142,3	628,7	22,6%
2037	100,4	20,7	25,2	146,3	646,6	22,6%
2038	103,9	21,2	25,8	150,8	665,0	22,7%

Quelle: Berechnungen im Rentenversicherungsbericht 2024, Rechnung ohne Kabinettsbeschlüsse

- d) Wie würden sich laut Projektion der Bundesregierung der Beitragssatz und das Rentenniveau bei einem geringeren Wanderungssaldo von 200 000 entwickeln (bitte einmal mit und ohne Berücksichtigung des Kabinettsbeschlusses angeben)?

Die Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung im Rentenversicherungsbericht 2024 basieren auf der aktuellen 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus Dezember 2022. Dabei wurde der Randbereich an die tatsächliche Entwicklung angepasst, unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Zensus 2022. Hinsichtlich der Außenwanderung geht die Vorausberechnung nach 2023 von einem weiteren Rückgang der außergewöhnlich hohen Zuwanderung im Jahr 2022 aufgrund von Flüchtlingen aus der Ukraine aus. Gemäß Variante W2 wird ein positiver, langfristiger Wanderungssaldo von jährlich 250 000 Personen angenommen. Rechnungen, die einen niedrigeren Wanderungssaldo zugrunde legen, liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Wie wird sich laut Vorausrechnungen der Bundesregierung das Verhältnis von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern und Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher in Zukunft entwickeln (bitte bis 2045 nach Jahren aufschlüsseln)?
- Wie hat sich dieses Verhältnis zwischen 1957 und 2024 entwickelt?
 - Wie hat sich diese Prognose vor allem durch die Rentenreformen der Großen Koalition in den Jahren 2014 und 2018 verändert?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Hinsichtlich der Vorausberechnungen der Bundesregierung und deren Veränderungen wird auf die Rentenversicherungsberichte der Bundesregierung für die Jahre 2005 bis 2023 verwiesen, die in Tabelle B16 bzw. Tabelle B17 (abhängig vom Berichtsjahr) auch die Entwicklung der Äquivalenzbeitragszahler und

Äquivalenzbeitragszahlerinnen sowie der Äquivalenzrentner und Äquivalenzrentnerinnen und deren Verhältnis ausweist. Für eine historische Betrachtung bzw. längerfristige Projektionen wird auf die Publikationen des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung des Altenquotienten verwiesen. Dieser gibt das Verhältnis der Personen im Rentenalter zu Personen im erwerbsfähigen Alter wieder (Bevölkerung im Erwerbsalter sowie Seniorinnen und Senioren – Statistisches Bundesamt – www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografische-r-Wandel/Aspekte/demografie-altenquotient.html; Bevölkerungspyramide: Altersstruktur Deutschlands von 1950 bis 2070 – <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#!y=2043> und Alternde Gesellschaft – Bundesministerium für Arbeit und Soziales – www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Alternde-Gesellschaft/alternde-gesellschaft.html).

7. Wie entwickelt sich nach Prognosen der Bundesregierung in Zukunft das durchschnittliche Verhältnis von Arbeitsjahren und Rentenbezugsjahren (bitte tabellarisch nach Jahren bis 2045 aufschlüsseln)?
8. Wie hat sich das Verhältnis von Arbeitsjahren zu Rentenbezugsjahren zwischen 1960 und 2024 nach Kenntnis der Bundesregierung entwickelt (bitte tabellarisch nach Jahren aufschlüsseln)?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer von 1960 bis 2023 kann der Veröffentlichung „Rentenversicherung in Zeitreihen 2024“ auf S. 147 entnommen werden (www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.html).

Der Bundesregierung liegen keine Daten oder Berechnungen vor, die das Verhältnis von den entsprechenden Arbeitsjahren zu Rentenbezugsjahren quantifizieren.

9. Wie hat sich das durchschnittliche Renteneintrittsalter seit Einführung der Rente für besonders langjährig Versicherte im Jahr 2014 entwickelt (bitte unter Berücksichtigung der Jahre 2012 und 2013 als Referenzwerte vor der Einführung tabellarisch nach Jahren aufschlüsseln)?
 - a) Welche Schlüsse zieht das BMAS aus dieser Entwicklung?
 - b) Konterkariert diese Entwicklung die Ziele des 2007 in Kraft getretenen RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, deren Ziel eine Erhöhung des Renteneintrittsalters zur Anpassung an die demografische Realität war?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Seit 2014 ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter von 64,1 Jahren um 0,3 auf 64,4 Jahre gestiegen. Im Jahr 2012 lag der Wert bei 64,0 Jahren, im Jahr 2013 bei 64,1 Jahren. Mit ursächlich für den langfristigen Anstieg des durchschnittlichen Renteneintrittsalters ist der Anstieg der Erwerbstätigkeit im höheren Alter. Die Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen hat sich seit 2000 mehr als verdreifacht. Es ist zu erwarten, dass die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen auch in Zukunft weiter steigen wird. Somit werden die mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz verfolgten Ziele erreicht.

10. Sieht die Bundesregierung Reformbedarf, um auch die Angemessenheit der Belastung der Beitrags- und Steuerzahler in Zukunft, insbesondere wenn die Generation der sogenannten Babyboomer das Rentenalter vollständig erreicht, sicherzustellen, und wenn ja, welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, und mit welchen zeitlichen Zielsetzungen?

Die bisherige Bundesregierung, die bis zum 6. November 2024 aus der SPD, dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP bestand, hat das Rentenpaket II als richtige Maßnahme betrachtet und somit am 29. Mai 2024 im Bundeskabinett beschlossen. An dieser Betrachtungsweise hat sich nichts geändert.