

# IW-Trends

## Reform der Rentenversicherung in Deutschland

Matthias Diermeier / Ruth Maria Schüler

**IW-Trends 4/2023**

Vierteljahresschrift zur  
empirischen Wirtschaftsforschung  
Jahrgang 50



## Herausgeber

### Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42  
50459 Köln  
[www.iwkoeln.de](http://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

Twitter  
[@iw\\_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn  
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook  
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram  
[@IW\\_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

## Verantwortliche Redakteure

### Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist  
[groemling@iwkoeln.de](mailto:groemling@iwkoeln.de)  
0221 4981-776

### Holger Schäfer

Senior Economist  
[schaefer.holger@iwkoeln.de](mailto:schaefer.holger@iwkoeln.de)  
030 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter  
[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über [lizenzen@iwkoeln.de](mailto:lizenzen@iwkoeln.de).

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

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2023  
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](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)  
[iwmedien.de](http://iwmedien.de)

# Reform der Rentenversicherung in Deutschland: Eine Empirie zu Reformaversionen

Matthias Diermeier / Ruth Maria Schüler, November 2023

## Zusammenfassung

Die deutsche Rentenversicherung steht durch den demografischen Wandel unter enormem Reformdruck. Trotz großer Besorgtheit findet keine Reform der im Versicherungssystem angelegten Stellschrauben eine Mehrheit in der deutschen Bevölkerung. In einem Vignettenexperiment im Rahmen der IW-Personenbefragung 2023 werden Beitragssatz, Sicherungsniveau und Regelaltersgrenze zueinander in Beziehung gesetzt und die möglichen Reformanpassungen simuliert. Auch das explizite Aufzeigen von Reformoptionen verhindert die bestehenden Reformaversionen nicht. Bei der direkten Gegenüberstellung der Reformoptionen erfährt eine Erhöhung des Beitragssatzes die geringste Ablehnung. Rentenkürzungen werden als am schmerzhaftesten eingeordnet. Im direkten Vergleich wird ein späterer Renteneintritt um ein Jahr ähnlich negativ bewertet, wie eine Erhöhung des Beitragssatzes um rund 3 Prozentpunkte oder eine Absenkung der Rente um etwa 4 Prozent. Die geringste Reformbereitschaft besteht bei den Personen, die eine Reform am wenigsten treffen würde: bei den über 50-Jährigen. In der Bevölkerungsgruppe der unter 50-Jährigen werden alle Reformoptionen deutlich weniger stark abgelehnt. Dass der sichtbare Druck auf das Rentensystem gerade jüngeren Menschen Flexibilität abtrotzt, sollte Ausgangspunkt des Werbens für eine Reform sein. Tatenlosigkeit würde ein stärkeres Engagement in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge erfordern oder bei gleichzeitiger Zusicherung eines konstanten Rentenniveaus zu einer immensen Belastung des Staatshaushalts führen. Das weitere Herausögern einer Reform, birgt die Gefahr, die Anspruchshaltung der Bevölkerung an ein konstantes Rentenniveau ohne eigene Gegenleistung zu verfestigen, Spielräume einzuengen und den Rentendiskurs zu verhärten.

Stichwörter: Rentenreform, Präferenzen, Vignettenexperiment

JEL-Klassifikation: H55, J26, C90

DOI: 10.2373/1864-810X.23-04-03

## Alterung und Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ist im Umlageverfahren organisiert. Das bedeutet, dass die heutigen Beitragszahlenden die Renten der aktuellen Rentner finanzieren. Durch die Alterung der deutschen Gesellschaft stehen jedoch zunehmend mehr Rentner weniger Beitragszahlenden gegenüber. Dies wird durch die Entwicklung des Altenquotienten deutlich. Im Jahr 2021 kamen auf 100 Personen im typischen erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 67 Jahren 32 Personen im Alter von über 67 Jahren (Statistisches Bundesamt, 2023). 2035 wird der Altenquotient erstmals die Marke von 40 überschreiten. Damit können die Ausgaben des Rentensystems bei unveränderten Rahmenbedingungen nicht mehr über die Einnahmen gedeckt werden.

Im deutschen Umlageverfahren sind drei systemimmanente Stellschrauben zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung angelegt:

- Durch eine Anhebung des Beitragssatzes lassen sich höhere Einnahmen generieren.
- Durch die Absenkung des Rentenniveaus können die Ausgaben der Rentenversicherung gesenkt werden.
- Durch eine Anhebung der Regelaltersgrenze treten Personen später in den Ruhestand ein, beziehen also für einen kürzeren Zeitraum Rente und zahlen im Gegenzug länger Beiträge, da sie länger im Erwerbsleben stehen.

Alle systemimmanenten Rentenreformoptionen sind jedoch in der deutschen Bevölkerung nicht mehrheitsfähig (Boeri et al., 2002; Forschungsgruppe Wahlen, 2018). Das verhärtete Ringen um eine Rentenreform sowie die heftigen Proteste gegen die jüngste Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 62 auf 64 Jahre in Frankreich deuten auf die gesellschaftspolitische Sprengkraft hin, die einer solchen Reform innewohnen kann. Um eine Reformoption des deutschen Rentensystems zu identifizieren, die im politischen System Deutschlands eine realistische Aussicht auf Umsetzung hat, ist es daher bedeutsam, die Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber den drei Stellschrauben zu identifizieren. Dazu gilt es, die Befragten explizit auf den Zusammenhang dieser drei Stellschrauben sowie die Konsequenzen eines Nicht-Handelns hinzuweisen und sie zu einer Abwägung der drei Optionen zu motivieren. In der vorliegenden Arbeit wird zu diesem Zweck ein Vignettenexperiment

ausgewertet, das im Rahmen der IW-Personenbefragung 2023 (für Information zur Befragung und Stichprobe s. Diermeier et al., 2023) durchgeführt wurde.

### **Rentenreformpräferenzen gemäß IW-Personenbefragung**

Im Rahmen der IW-Personenbefragung 2023 wurde gefragt, in welcher der drei Dimensionen eine Veränderung aus gesellschaftlicher Sicht für die Befragten am ehesten beziehungsweise am wenigsten verkraftbar wäre. Die Befragten wurden hierfür gebeten, die drei Stellschrauben – höherer Beitragssatz, höheres Renteneintrittsalter und niedrigeres Rentenniveau – nach dem Kriterium Verkraftbarkeit in eine Reihenfolge zu bringen. In der Einführung des Experiments werden die Befragten auf die Finanzierungsschwierigkeiten des Rentensystems im demografischen Wandel hingewiesen. Aus der Befragung über das Online-Access-Panel von Bilendi & respondi im Zeitraum 27. Februar 2023 bis 6. März 2023 liegen 4.899 valide Antworten von Menschen ab 18 Jahren zu deren Präferenzen zur Rentenversicherung vor. Die Befragung ist repräsentativ quotiert nach den Merkmalen Geschlecht und Alter (Kreuzquote), Wohnsitz nach Bundesländern sowie dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen (Diermeier et al., 2023). Der Anteil von Befragten, die sich selbst als Rentner oder Pensionäre einordnen, liegt bei 28,2 oder 3,1 Prozent. Damit befindet sich der Anteil der Rentner leicht unter dem Anteil der Personen, die in Deutschland eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Dieser beträgt 30 Prozent. Der Anteil der Pensionäre liegt bei 2 Prozent.

Insgesamt machen sich rund 35 Prozent der volljährigen deutschen Bevölkerung große Sorgen um die eigene Altersvorsorge. Die deskriptiven Auswertungen (Abbildung 1) deuten zudem auf eine klare Hierarchie hin, in welchen Dimensionen eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen der Rentenversicherung als besonders schmerzhaft empfunden wird. 52,7 Prozent der Befragten in Deutschland gaben an, ein niedrigeres Rentenniveau wäre am wenigsten verkraftbar. 54,8 Prozent der Befragten empfinden einen höheren Beitragssatz als am ehesten verkraftbar. Entsprechend ihrer Betroffenheit wäre für 59,1 Prozent der Rentner und Pensionäre eine Rentenkürzung am wenigsten verkraftbar.

Der Anteil, der ein höheres Renteneintrittsalter als am ehesten verkraftbar empfindet, fällt mit 35 Prozent unter den von dieser Reformoption nicht betroffenen Rentnern am größten aus. Interessanterweise unterscheiden sich die Einschätzungen derjenigen, die über 50 Jahre alt sind und sich nicht als Rentner oder Pensionär einordnen, nur leicht von diesen. Eine deutlich andere Perspektive nehmen hingegen die unter 50-Jährigen ein. Diese akzeptieren eher ein niedrigeres Rentenniveau. Ein höheres Renteneintrittsalter wird am deutlichsten abgelehnt. Ein erster deskriptiver Befund deutet an, dass Präferenzen sich nach Generationszugehörigkeit unterscheiden und damit teilweise mit der individuellen Betroffenheit verbunden sind.

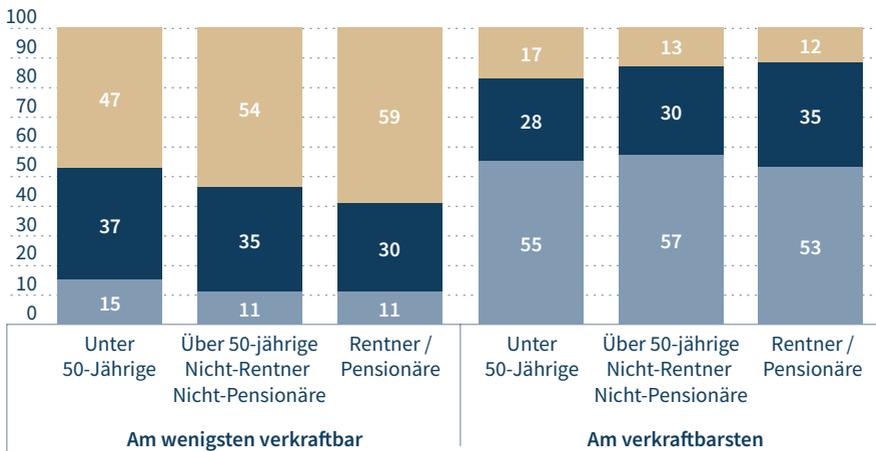
Grundsätzlich spiegelt das Ranking der Dimensionen gemäß der IW-Personenbefragung die Zustimmung zu den einzeln abgefragten Reformoptionen, wie von der

### Ranking der Dimensionen einer Rentenreform in Deutschland

Abbildung 1

Anteil an den Befragten in Prozent

■ Höherer Beitragssatz ■ Höheres Renteneintrittsalter ■ Niedrigeres Rentenniveau



Frage im Rahmen der IW-Personenbefragung 2023: „Wenn Sie die drei Dimensionen - Renteneintrittsalter, Beitragssatz und Rentenniveau - abwägen: Welche Anpassung wäre für Sie aus gesellschaftlicher Sicht am verkraftbarsten, welche am wenigsten verkraftbar? Bitte bringen Sie die drei Dimensionen unter diesem Gesichtspunkt in eine Reihenfolge.“ Anzahl N = 4.899, davon Rentner und Pensionäre: 1.537; Nicht-Rentner und Nicht-Pensionäre im Alter über 50 Jahre: 1.260; Nicht-Rentner und Nicht-Pensionäre im Alter unter 50 Jahren: 2.102. Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/iSTsTmK7iW4d8pc>

Forschungsgruppe Wahlen (2018) ermittelt. Auch dort sprachen sich 38 Prozent der Befragten dafür aus, Beiträge zu erhöhen, 13 Prozent dafür, das Renteneintrittsalter anzuheben und nur 8 Prozent dafür, das Rentenniveau abzusenken. Zwar erreicht damit keine der systemimmanenten Stellschrauben eine Mehrheit in der Bevölkerung, doch scheint eine Beitragserhöhung am ehesten toleriert zu werden und eine Absenkung des Rentenniveaus den härtesten Widerstand zu erfahren.

### Vignettenexperiment

Bei der einzeln abgefragten Bewertung der rentenpolitischen Dimensionen bleibt die Wechselwirkung von Beitragssatz, Renteneintrittsalter und Rentenniveau unberücksichtigt. Zudem ist unklar, welche Veränderungen sich Befragte vorstellen, wenn sie etwa höhere Beitragssätze weniger stark ablehnen als ein höheres Renteneintrittsalter oder ein sinkendes Rentenniveau. Es wäre denkbar, dass die Bevölkerung bei einem höheren Beitragssatz von einer moderaten Erhöhung ausgeht, sich bei einem niedrigeren Rentenniveau aber sorgt, unter die Schwelle der Armutsgefährdung abzurutschen. Um zu testen, welche Widerstände in welchen Generationen konkret vorgeschlagene Reformoptionen – gemessen in Jahren des Renteneintrittsalters, in Prozentpunkten des Beitragssatzes und in der prozentualen Veränderung der Rentenhöhe – auslösen und wie sich diese gegeneinander abwägen lassen, bietet sich ein Vignettenexperiment (faktorieller Survey) an (Auspurg et al., 2009).

Der Vorteil dieses empirischen Designs ist, dass die Bedeutung der Dimensionen für die Reformevaluation durch deren kontrollierte Variation herausgearbeitet werden kann. Durch die Zuordnung konkreter Werte werden die Stellschrauben messbar zueinander ins Verhältnis gesetzt. Zudem lassen sich heterogene Effekte für Untergruppen, etwa unterschiedliche Präferenzen verschiedener Generationen herausarbeiten, wobei dies kein Alleinstellungsmerkmal eines Vignettenexperiments ist. Gerade in einer politisch verfahrenen Situation wie der Rentenfrage ist ein derartiges Vorgehen erfolgversprechend, um am ehesten durchsetzungsfähige Reformoptionen zu identifizieren (Häusermann et al., 2019). Wegen der generell hohen Ablehnung einer Rentenreform, geht es darum zu ermitteln, welche Stellschrauben die geringsten Widerstände auslösen.

Konkret wurde in der IW-Personenbefragung 2023 ein Vignettenexperiment implementiert, bei dem die Befragten gebeten wurden, hypothetische Reformoptionen zu bewerten, die ihnen zufällig zugewiesen wurden (s. beispielhaft Abbildung 2). Hierbei wurden für die drei Dimensionen Beitragssatz, Rentenhöhe und Regelaltersgrenze jeweils drei Level (= Ausprägungen) definiert, die über die einzelnen Reformoptionen variieren. Insgesamt ergaben sich daraus 27 unterschiedliche Reformoptionen, die es zu bewerten galt. Die Konstruktion der Vignetten bringt mit sich, dass sich die Optionen in ihrem Stabilisierungseffekt für das Rentensystem unterscheiden. Es geht bei einem Vignettenexperiment allerdings nicht darum, realistische Reformoptionen zu bewerten, sondern darum herauszufinden, wie wichtig die einzelnen Stellschrauben für die Befragten sind. Dies wird durch die Veränderung der Level erreicht. Die Befragten wurden in drei Gruppen – sogenannte Decks – unterteilt. Jedes Deck erhielt neun unterschiedliche Reformoptionen zur Bewertung. Jede Reformoption wurde von gut 1.600 Befragten bewertet. Von den 4.899 Befragten liegen somit insgesamt 44.091 Reformbewertungen vor. In Tabelle 1 sind die jeweiligen Ausprägungen abgebildet. Die Befragten bewerteten die Reformoptionen anhand einer siebenstufigen Skala, wobei 1 „volle Ablehnung“, 4 „weder noch“ und 7 „volle Zustimmung“ bedeutet.

Vor Beginn des Experiments wurden die Befragten mit folgendem Text auf den Reformbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung hingewiesen: „Die deutsche Be-

### Attribute und Level des Vignettenexperiments zu Rentenreformen

Tabelle 1

	Beitragssatz	Rentenhöhe	Regelaltersgrenze
	Der Beitragssatz beträgt ...	Mit dem Renteneintritt werden Arbeitnehmer eine Rente erhalten, die ... ist wie / als die Rente von vergleichbaren Rentnern heute.	Arbeitnehmer sollen bis zu einem Alter von ... arbeiten.
<b>Level 1</b>	<b>weiterhin 18,6 Prozent</b>	<b>gleich hoch</b>	65 Jahren
<b>Level 2</b>	künftig 22 Prozent	10 Prozent geringer	<b>67 Jahren</b>
<b>Level 3</b>	künftig 25 Prozent	20 Prozent geringer	69 Jahren

In fett ist der aktuelle Status quo dargestellt, wobei sich „67 Jahre“ auf die ab dem Jahr 2031 geltende Regelaltersgrenze von 67 Jahren bezieht. Die Regelaltersgrenze im Jahr 2023 liegt bei 66 Jahren und wird noch bis 2031 schrittweise auf 67 Jahre angehoben.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/92tetTFBcfEDoFa>

## Beispiel für eine Vignette

Abbildung 2

### Aktuelle Bestimmungen zur gesetzlichen Rente in Deutschland:

Derzeit dürfen Arbeitnehmer\*innen mit 66 Jahren in Rente gehen, ab dem Jahr 2031 mit 67 Jahren. Aktuell beträgt der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung 18,6 Prozent des Bruttolohns, also des Lohns vor dem Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Arbeitnehmer\*innen zahlen die Hälfte des Rentenbeitrags. Die andere Hälfte des Rentenbeitrags zahlen die Arbeitgeber.

### Wie bewerten Sie den folgenden Reformvorschlag für die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland vor dem oben genannten Hintergrund?

Arbeitnehmer\*innen sollen bis zu einem Alter von **69 Jahren** arbeiten. Der Beitragssatz beträgt **künftig 25 Prozent**. Mit dem Renteneintritt werden Arbeitnehmer\*innen eine Rente erhalten, die **20 Prozent geringer** ist als die Rente von vergleichbaren Rentnern\*innen heute.

Lehne ich  
voll und  
ganz ab



Weder  
noch



Befürworte  
ich voll  
und ganz



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

völkerung altert. Künftig werden mehr Menschen eine gesetzliche Rente beziehen. Gleichzeitig aber werden weniger Menschen Beiträge in die Rentenkasse einzahlen. Experten und Politiker diskutieren deshalb über mögliche Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung.“ Vor der Bewertung der jeweiligen Reformoptionen wurden den Befragten zudem Informationen zu den aktuellen Bestimmungen zur gesetzlichen Rente in Deutschland vorgelegt (Abbildung 2).

Die gewählten Level eines Vignettenexperiments sind hypothetisch, was bedeutet, dass sie Reformvorschlägen oder Vorausberechnungen nicht entsprechen müssen. In dem vorliegenden Fall wurde allerdings versucht, diese möglichst nahe an einer Reform zu orientieren, die auf eine nachhaltige Sicherung der Finanzierung des Rentensystems abzielt. Von den 27 Reformoptionen stellen 25 eine Verschlechterung für die Versicherten in mindestens einer der drei Dimensionen im Vergleich zum Status quo dar. Eine Vignette beschreibt den Status quo im Jahr 2031 (wenn das reguläre Renteneintrittsalter 67 Jahre erreicht hat) und eine Vignette beschreibt eine Verbesserung zum jetzigen Status quo, indem eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren vorgeschlagen wird, während Rentenhöhe und Beitragssatz konstant gehalten werden.

### Zumutungsaversionen in der Rentendebatte

Entsprechend der bekannten Zumutungsaversionen in der Rentendebatte (Boeri et al., 2002; Forschungsgruppe Wahlen, 2018; Häusermann et al., 2019) zeigen die Auswertungen (Tabelle 2), dass mit Ausnahme von drei Reformoptionen alle übrigen 24 Varianten im Durchschnitt (eher) abgelehnt werden (Zustimmung < 4). Lediglich das Szenario, das eine Verbesserung des Status quo darstellt, der Status quo und das Reformszenario, in dem der Beitragssatz auf 22 Prozent steigt, die Rentenhöhe jedoch konstant gehalten wird sowie die Regelaltersgrenze bei 65 Jahren liegt, werden im Mittel mit einem Wert über 4 evaluiert.

Tabelle 2 deutet zudem auf eine konsistente Bewertungsrangfolge durch die Befragten hin. So erhält die einzige Reformoption, die mit einem konstanten Beitragssatz von 18,6 Prozent, einer konstanten Rentenhöhe und einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren eine Verbesserung des Status quo darstellt, mit durchschnittlich 5,0 (Werteskala 1 bis 7) die größte Zustimmung. Die Reformoption, die für alle drei Stellschrauben die stärkste Verschlechterung beinhaltet, und zwar einen Beitragssatzanstieg auf 25 Prozent, eine um 20 Prozent niedrigere Rente und eine Regelaltersgrenze von 69 Jahren – erreicht mit einem Durchschnittswert von 1,9 die niedrigste Zustimmung. Auch wenn der Median in Betracht gezogen wird – also der Wert, den die Befragten in der Mitte angeben – ergibt sich ein vergleichbares Ranking. Das deutet auf eine aus individueller Perspektive rationale Präferenzordnung hin. Die negativen Implikationen (höhere Beiträge, späterer Renteneintritt, niedrigere Rente) schwächen konsistent die Reformzustimmung.

Obwohl die Notwendigkeit einer Rentenreform angesichts der demografischen Entwicklung erkannt wird – 40 Prozent der 25- bis 44-Jährigen gehen sogar von einem Zusammenbruch des Rentensystems aus (DFPA, 2020) –, ist die Bereitschaft, zugunsten einer nachhaltig finanzierten Rentenversicherung zu verzichten, gering. Die Ergebnisse aus Tabelle 2 zeigen, in welcher Reformdimension eine Veränderung am stärksten abgelehnt wird: sobald es um ein Absenken der Rentenansprüche geht. Zudem wird deutlich, dass es bei einer umfassenden Rentenreform kaum darum gehen kann, welcher Reformvorschlag am Ende in der Bevölkerung mehrheitsfähig ist, sondern darum, welche Ausgestaltung die am geringsten ausgeprägten Abwehrreflexe hervorruft.

**Ranking der Reformoptionen zur Rentenversicherung in Deutschland** Tabelle 2

Rang der Optionen	Regelaltersgrenze	Beitragssatz	Rentenhöhe	Durchschnittliche Zustimmung	Standardabweichung	Median der Zustimmung
	in Jahren	in Prozent				
Werteskala <sup>1)</sup>						
1	65	18,6	Gleich	5,0	1,7	5
2	65	22,0	Gleich	4,3	1,8	5
3	67	18,6	Gleich	4,1	1,8	4
4	67	22,0	Gleich	3,8	1,8	4
5	65	25,0	Gleich	3,7	1,8	4
6	67	25,0	Gleich	3,4	1,7	4
7	65	22,0	-10 %	3,3	1,8	3
8	65	18,6	-20 %	3,2	1,7	3
9	65	18,6	-10 %	3,1	1,7	3
10	69	18,6	Gleich	3,1	1,9	3
11	67	18,6	-10 %	3,0	1,6	3
12	65	25,0	-10 %	3,0	1,7	3
13	69	22,0	Gleich	2,7	1,7	2
14	67	22,0	-10 %	2,7	1,5	3
15	69	25,0	Gleich	2,6	1,7	2
16	65	25,0	-20 %	2,6	1,6	2
17	67	18,6	-20 %	2,5	1,6	2
18	69	18,6	-10 %	2,5	1,6	2
19	67	25,0	-20 %	2,5	1,6	2
20	67	25,0	-10 %	2,5	1,5	2
21	65	22,0	-20 %	2,4	1,6	2
22	67	22,0	-20 %	2,3	1,5	2
23	69	18,6	-20 %	2,2	1,5	2
24	69	22,0	-10 %	2,2	1,5	1
25	69	25,0	-10 %	2,2	1,5	1
26	69	22,0	-20 %	2,1	1,4	1
27	69	25,0	-20 %	1,9	1,3	1

1) Die Befragten bewerten die Reformoptionen anhand einer siebenstufigen Skala, wobei 1 „volle Ablehnung“, 4 „weder noch“ und 7 „volle Zustimmung“ bedeutet. Basis: 4.899 Beobachtungen im Rahmen der IW-Personenbefragung im Februar und März 2023.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/y82JeEj3cRwDKKn>

### Starker Status quo Bias

Ein Vignettenexperiment ermöglicht über die Zustimmung zu Reformoptionen den direkten Vergleich der unterschiedlichen Dimensionen sowie eine Distinktion der Effekte zwischen den unterschiedlichen Generationen. Zwar haben die bisherigen Ergebnisse auf eine klare Priorisierung hingewiesen – Erhöhung der Beiträge am wenigsten schmerzhaft; Rentenkürzung besonders unbequem. Aber bislang wurde nicht betrachtet, dass die Ausprägungen der Dimensionen in unterschiedlichen Einheiten ausfallen – etwa das Renteneintrittsalter in 2-Jahresschritten erhöhen und das Rentenniveau in 10-Prozentschritten senken.

Eine Regression mit der Reformzufriedenheit als abhängige Variable und den drei Dimensionen Renteneintrittsalter, Beitragssatz und Rentenhöhe als unabhängige Variablen gibt Aufschluss über deren relative Bedeutung. Dabei werden für die drei Dimensionen der Status quo – im Fall der Regelaltersgrenze ein Renteneintritt mit 65 Jahren – als Referenzkategorie definiert und mit den zwei anderen Levelausprägungen verglichen. Da sich ein großer Anteil der Varianz durch unterschiedliche Antwortmuster zwischen den Befragten erklären lässt, wird ein Mehrebenenmodell geschätzt. Die Mehrebenenmodelle werden separat für Rentner und Pensionäre, die Gruppe der Nicht-Rentner und Nicht-Pensionäre über 50 Jahre sowie der unter 50-jährigen spezifiziert.

Abbildung 3 zeigt die Koeffizientenplots der Regressionen. Insgesamt erfahren die Erhöhungen des Beitragssatzes und der Renteneintritt mit 67 Jahren den geringsten Widerstand. Am stärksten opponiert werden Rentenkürzungen und ein Renteneintritt mit 69 Jahren. Auf der Zustimmungsskala von eins bis sieben führt die Rentensenkung um 20 Prozent in allen drei Gruppen statistisch signifikant zur stärksten Ablehnung. Während die Reformzustimmung bei den Befragten über 50 Jahren bei einer 20-prozentigen Rentensenkung um über 1,3 Skalenpunkte abnimmt, fällt der Effekt für die unter 50-Jährigen mit 1,17 Skalenpunkte statistisch signifikant niedriger aus. Bemerkenswerterweise erfährt die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 69 Jahre in den beiden Gruppen der über 50-Jährigen die zweithöchste Ablehnung, obwohl diese nicht oder nur teilweise (Nicht-Rentner und Nicht-Pensionäre über 50 Jahre) betroffen wären. Den Renteneintritt mit 67 Jahren lehnen die vor dem Renteneintritt

stehenden Nicht-Rentner und Nicht-Pensionäre von allen drei Gruppen am stärksten ab. Für diese Gruppe gilt allerdings bereits eine Regelaltersgrenze von mindestens 66 Jahren. Von allen Altersgruppen wird ein Anstieg des Beitragssatzes auf 22 Prozent am wenigsten abgelehnt. Abermals trifft eine Beitragssatzerhöhung auf 25 Prozent trotz der stärkeren Betroffenheit in der jüngeren Alterskohorte auf den geringsten Widerstand.

Der Vergleich zwischen den Effektstärken offenbart, dass ein Renteneintritt mit 69 Jahren für die Erwerbstätigen unter 50 Jahren ähnlich negativ bewertet würde wie eine 10-prozentige Rentensenkung. Für die älteren Generationen wäre ein Renteneintrittsalter von 69 Jahren deutlich schlimmer. Geht man von einem linearen Zusammen-

### Koeffizientenplots zur Reformzufriedenheit

Abbildung 3

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

● Rentner / Pensionäre ● Über 50-jährige Nicht-Rentner / Nicht-Pensionäre ● Unter 50-Jährige



Ein Mehrebenenmodell kontrolliert die hierarchische Datenstruktur eines Datensatzes, hier 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 zwischen den Befragten erklären lässt (Intraklassen-Korrelationskoeffizient: 0,38). Lediglich 62 Prozent der Varianz lassen sich innerhalb der jeweils neun Antworten der Befragten erklären. Basis: 4.899 Beobachtungen im Rahmen der IW-Personenbefragung im Februar und März 2023.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/eMrzCxHX3X7iAxF>

hang aus, wird die Erhöhung des Renteneintrittsalters um ein Jahr für alle drei demografischen Kohorten ähnlich stark abgelehnt wie eine Erhöhung des Beitragssatzes um rund 3 Prozentpunkte oder eine Absenkung der Rente um etwa 4 Prozent. Dieses Verhältnis bleibt mit kleinen Abweichungen auch dann bestehen, wenn die sozioökonomischen Charakteristika (Bildungsniveau, Einkommen, Geschlecht, Kinder, Alter) und der Wohnort (Ost-West) der Befragten kontrolliert wird.

### **Unvermeidbare Einschnitte**

Personen unter 50 Jahren machen sich die größten Sorgen um ihre Altersvorsorge und stehen einer Rentenreform am wenigsten ablehnend gegenüber. Es gilt demnach herauszuarbeiten, inwiefern sich das Reformfenster, das aufgrund der zunehmenden Sorgen um die eigene Rente bei jüngeren Menschen besteht, nutzen lässt, bevor die demografische Entwicklung Mehrheiten weiter zur älteren Bevölkerung hin verschiebt.

Die Mehrheit der Deutschen stellt sich weiterhin gegen jede Veränderung, die das Rentensystem nachhaltiger finanzieren würde. Der Wunsch, den jetzigen Status beizubehalten, ist stark verankert. Am ehesten sind die Befragten bereit, einen höheren Beitragssatz in Kauf zu nehmen, während ihnen gleichzeitig am wichtigsten ist, ein konstantes Rentenniveau zu halten. Konkret ist ein um ein Jahr späterer Renteneintritt in etwa so schmerzhaft wie eine Erhöhung des Beitragssatzes um rund 3 Prozentpunkte oder eine Absenkung des Rentenniveaus um etwa 4 Prozent.

Für die Politik ist diese Gemengelage äußerst unbequem. Zwar ist der demografische Druck unwiderlegbar so hoch, dass dem Wunsch nach möglichst hohen Rentenzahlungen nur zu einem sehr hohen Preis entsprochen werden könnte. Denn wenn innerhalb der Versicherungslogik des gesetzlichen Rentensystems keine Anpassung erfolgt, müssen die nicht gedeckten Ausgaben aus dem Bundeshaushalt oder anderen Quellen finanziert werden. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass eine Reform unterschiedliche Wählerschaften vor den Kopf stoßen würde. Der am wenigsten abgelehnte Weg einer Beitragssatzerhöhung könnte sich jedoch aus unterschiedlichen Gründen als Irrweg herausstellen:

- Erstens ist unklar, ob Menschen eine abstrakte Beitragssatzerhöhung nur deshalb so wenig ablehnen, weil sie weniger greifbar ist als ein späteres Renteneintrittsalter oder eine Rentensenkung. Sobald die Belastung monetär spürbar würde, könnte die Reformablehnung nachziehen. Hierfür spricht, dass Menschen, die den Beitragssatz korrekt beziffern können, dessen Erhöhung deutlich stärker ablehnen.
- Zweitens treffen höhere Beitragssätze auch die Unternehmen, die derzeit teilweise an der Belastungsgrenze operieren. Die daraus resultierenden höheren Lohnnebenkosten für Arbeitgeber könnten mit negativen Beschäftigungseffekten und einer geringeren Investitionstätigkeit der Unternehmen einhergehen. So zeigen Beznoska et al. (2017), dass eine paritätische Aufteilung des Zusatzbeitrags zur Gesetzlichen Krankenversicherung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu einem sinkenden Bruttoinlandsprodukt und zu einer höheren Erwerbslosenquote führen würde.
- Schließlich wird die demografische Alterung nicht nur dazu führen, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung steigen muss, sondern auch dazu, dass die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung steigen werden. Die Implikationen dieser indirekten Effekte lassen vermutlich die wenigsten Menschen in ihre Abwägungen einfließen. Sie bergen jedoch erhebliche Enttäuschungspotenziale.

Zu einem gewissen Grad wurde die Anspruchshaltung in der deutschen Bevölkerung durch politische Zusagen verfestigt. So haben die Einführung der abschlagsfreien vorzeitigen Rente für besonders langjährig Versicherte, der sogenannten Rente mit 63, sowie der Mütterrente, aber auch die vielfach geäußerten Forderungen nach einer Festsetzung von Sicherungsniveau und Beitragssatz – und deren aktive Umsetzung durch die doppelten Haltelinien – suggeriert, der Status quo ließe sich ohne zusätzliche finanzielle Belastungen beibehalten oder sogar verbessern. Das ist nicht der Fall. Wenn Beitragssätze und Renteneintrittsalter nicht angepasst werden, führt der prioritäre Wunsch der deutschen Bevölkerung nach einer im Vergleich zur heutigen Rentengeneration konstanten Rentenhöhe zu enormen Belastungen. Hier gilt es, die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, dass dies für die breite Bevölkerung mit eingeschränkten öffentlichen Leistungen oder höheren Steuern einhergehen würde, möglicherweise auch zulasten der Nettoeinkommensentwicklung jüngerer Kohorten. Zudem stellt die Rentengarantie sicher, dass Renten nicht sinken dürfen. Der prioritäre Wunsch der deutschen Bevölkerung ist folglich bereits im geltenden Recht

verankert. Es gilt, darauf hinzuweisen und darüber aufzuklären, dass ein sinkendes Sicherungsniveau nicht bedeutet, dass die ausgezahlten Renten sinken. Denn das Sicherungsniveau setzt lediglich die Standardrente, also die Rente des hypothetischen Rentners, der 45 Jahre den durchschnittlichen Lohn aller Rentenversicherten bezogen und entsprechend Beiträge gezahlt hat, zum aktuellen durchschnittlichen Lohn aller Rentenversicherten ins Verhältnis. Das Sicherungsniveau dient damit lediglich dem Vergleich der Leistungsfähigkeit des Rentensystems über die Zeit.

Um ein Verständnis für grundständige Reformen des deutschen Rentensystems zu schaffen, sollte deshalb stärker auf die multiplen Herausforderungen des demografischen Wandels hingewiesen werden und die Folgen für den Einzelnen beispielhaft illustriert werden. Dafür sind sowohl die individuellen und kollektiven Belastungen einer Reform deutlicher zu benennen als auch die Abwägungen herauszuarbeiten, die sich aus der Variation unterschiedlicher Stellschrauben im Rentensystem ergeben. Besonders deutlich sollte auf die Opportunitätskosten eines Nichthandelns hingewiesen werden (Enste et al., 2009). Denn das Beibehalten des Status quo würde höhere steuerliche Zuschüsse erfordern. Dies wiederum begrenzt Spielräume für Investitionen und andere staatliche Aufgaben. Bezüglich der Regelaltersgrenze sollte etwa vermittelt werden, dass ein späterer Renteneintritt für jeden Einzelnen auch eine höhere Rente bedeutet (Pimpertz, 2023). Schließlich stehen die Rentenzahlungen in Abhängigkeit von der Höhe und der Dauer der Beiträge.

Die vorliegenden Auswertungen deuten darauf hin, dass der Schlüssel zu einer mehrheitsfähigen Rentenreform darin liegen könnte, dass die älteren Bevölkerungskohorten die Präferenzen der Jüngeren ernst nehmen. Letztere sind schließlich besonders betroffen, aber trotzdem eher bereit, die Einschnitte in Kauf zu nehmen.

## Literatur

Auspurg, Katrin / Hinz, Thomas / Liebig, Stefan, 2009, Komplexität von Vignetten, Lerneffekte und Plausibilität im Faktoriellen Survey, in: Methoden, Daten, Analysen (mda), 3. Jg., Nr. 1, S. 59–96

Beznoska, Martin / Kolev, Galina / Pimpertz, Jochen, 2017, Makroökonomische Effekte einer paritätischen Beitragsfinanzierung: Eine Analyse aktueller Reformvorschläge für die Gesetzliche Kranken- und die soziale Pflegeversicherung, IW-Policy Paper, Nr. 15, Köln

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

DFPA – Deutsche Finanz Presse Agentur, 2020, Studie: Deutsche um die 40 - Generation Rentenangst, 15.7.2020, <https://www.dfpa.info/maerkte-studien-news/studie-deutsche-um-die-40-generation-rentenangst.html> [20.7.2023]

Diermeier, Matthias / Engler, Jan Felix / Schäfer, Holger, 2023, Zu viel oder zu wenig Reform?. Die öffentliche Verhandlung des Bürgergeldes, in: IW-Trends, 50. Jg., Nr. 1, S. 101–124

Enste, Dominik H. / Haferkamp, Alexandra / Fetchenhauer, Detlef, 2009, Unterschiede im Denken zwischen Ökonomen und Laien – Erklärungsansätze zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Beratung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10. Jg., Nr. 1, S. 60–78

Forschungsgruppe Wahlen, 2018, Politbarometer August II 2018, [https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2018/August\\_II\\_2018/](https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2018/August_II_2018/) [14.7.2023]

Häusermann, Silja / Kurer, Thomas / Traber, Denise, 2019, The Politics of Trade-Offs: Studying the Dynamics of Welfare State Reform With Conjoint Experiments, in: Comparative Political Studies, 52. Jg., Nr. 7, S. 1059–1095

Pimpertz, Jochen, 2023, Länger arbeiten lohnt sich im Alter, IW-Kurzbericht, Nr. 65, Köln

Statistisches Bundesamt, 2023, Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Entwicklung der Bevölkerungszahl bis 2070 nach ausgewählten Varianten der 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

## **Changing Germany's Statutory Pension Insurance: An Empirical Study of Popular Aversion to Reforms**

The demographic transition is putting the German statutory pension insurance system under enormous pressure to reform. Despite widespread concern, no reform of the adjustment mechanisms incorporated into the pension system meets with the approval of a majority of the population. A factorial survey experiment conducted as part of the German Economic Institute's 2023 IW Survey of Individuals related the level of pension contributions to the degree of security and the standard retirement age and simulated the adjustments reforms could achieve. However, even this explicit identification of reform options failed to counteract popular aversion to changes. When potential reform measures were compared directly, raising contributions was rejected by the fewest respondents, while cutting pension benefits was rated the most painful measure. In direct comparison, postponing the standard retirement age by one year was as unacceptable as a 3-percentage-point increase in the contribution rate or a reduction in pension benefits of about 4 per cent. The lowest acceptance of reforms was to be found among those whom they would least affect: the over-50s. Among under-50s, the rejection of all reform options is considerably weaker. The fact that the widely perceived pressure on the pension system is forcing younger people in particular to be more flexible should be taken as a basis for advocating reform. Failure to act would require more investment in occupational and private pensions or, if there was a simultaneous guarantee that the present level of pension benefits would be maintained, put a huge burden on public finances. Moreover, further delaying pension reform risks reinforcing the population's expectation that the level of pension benefits will stay constant without any sacrifice on their part, thus narrowing policymakers' room for manoeuvre and hardening the fronts in the public debate.