

MUNICH RESEARCH INSTITUTE FOR THE  
ECONOMICS OF AGING AND SHARE  
ANALYSES (MEA-SHARE GGMBH)

*mea*

DISCUSSION PAPER

# MEHRAUSGABEN DES RENTENSYSTEMS AUFGRUND DES RENTENPAKETS II

JOHANNES RAUSCH & AXEL BÖRSCH-SUPAN

02-2024

# Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II

Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan

13 April 2024

## Zusammenfassung

Am 5. März 2024 hat die Bundesregierung ihr Rentenpaket II vorgestellt. Neben der viel beachteten Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der Gesetzlichen Rentenversicherung besteht der Hauptpunkt des Paketes in der Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus. Damit werden die Rentenausgaben stärker steigen als ursprünglich vorgesehen. Eine Haltelinie für die Beiträge ist nicht Bestandteil des Rentenpakets II. Diese Mehrausgaben müssen daher von den Beitragszahlern und dem Bund durch Zuschüsse ausgeglichen werden. Deren Berechnung ist Ziel dieses Beitrags.

Die Kosten einer dauerhaften Einführung der Haltelinien wurden von Börsch-Supan und Rausch (2018) bereits vor deren zeitlich limitierten Einführung geschätzt. Inzwischen hat sich die Welt geändert. So hat zum Beispiel die Corona-Pandemie die Lebenserwartung reduziert und der Krieg gegen die Ukraine eine unvorhergesehene hohe Einwanderung verursacht. Daher ist die finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung weitaus besser als 2018 prognostiziert. Dies spiegelt sich in der Ende 2022 publizierten 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wider, die für die Zukunft eine geringere demographische Belastung unterstellt.

Unter den neuen Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung fallen die durch höhere Beiträge und Bundesmittel zu deckenden Mehrausgaben, die durch die Alterung der Bevölkerung entstehen, sowohl mit also auch ohne eine Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus von 48% geringer aus als noch in 2018 prognostiziert wurde. Sie sind jedoch weiterhin sehr groß. Bereits unter geltendem Recht werden sich die von den Beitrags- und Steuerzahlern aufzubringenden Mehrausgaben aufgrund der demographischen Entwicklung im Jahr 2030 auf rund 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 auf rund 45 Mrd. Euro und im Jahr 2060 auf mehr als 67 Mrd. Euro, jeweils inflationsbereinigt, belaufen.

Durch die Haltelinie des Rentenpakets II würde sich die Beitragslast in etwa verdoppeln und die gesamten Mehrausgaben um etwa 70% ansteigen. Der durch weitere Beitragserhöhungen und zusätzliche Bundesmittel zu deckende jährliche Mehrbedarf ist dabei zunächst relativ gering, steigt dann aber rasch an. Im Jahr 2030 würden jährliche Mehrausgaben von 8 Mrd. Euro anfallen, im Jahr 2040 32 Mrd. Euro und im Jahr 2060 45 Mrd. Euro, zusätzlich zu den oben genannten Beträgen. Der Grund für diese zusätzlichen Mehrkosten ist, dass unter geltendem Recht der Nachhaltigkeitsfaktor für eine hälftige Aufteilung der demographischen Last zwischen Beitrags- und Steuerzahlern einerseits und Rentempfängern andererseits sorgt, während das Rentenpaket II die demographisch bedingten Mehrkosten ausschließlich den Beitrags- und Steuerzahlern aufbürdet.

## Abstract

On March 5, 2024, the federal government presented its “Pension Package II”. In addition to the much-noticed introduction of a funded component in the statutory pension insurance, the main point of the package is the continuation of the pension level at 48% beyond 2025. This means that pension spending will increase more than originally planned. A stopping line for contributions is not part of the new pension package. These additional expenses must therefore be offset by contributors and the federal government. The aim of this article is to calculate these additional expenses.

The costs of a permanent introduction of the stopping lines were already estimated by Börsch-Supan and Rausch (2018). However, since then the world has changed. For example, the Covid-19 pandemic has reduced life expectancy and the war against Ukraine caused an unexpectedly high level of immigration. The financial situation of the statutory pension insurance is therefore much better than predicted in 2018. This is reflected in the 15th coordinated population forecast published by the Federal Statistical Office at the end of 2022. It assumes a substantially lower demographic burden.

Under the new assumptions on population development, the additional expenditure to be covered by higher contributions and federal funds that arise from the aging of the population will be lower than forecasted in 2018, both with and without a continuation of the pension level stopping line of 48%. However, they are still very large. Already under current law, the additional expenditures to be incurred by contributors and taxpayers due to population aging will be around 13 billion euros in 2030, around 45 billion euros in 2040 and more than 67 billion euros in 2060, each adjusted for inflation.

The Pension Package II would about double the contributions and increase the total additional expenses by about 70%. The additional annual requirement to be covered by further contribution increases and additional federal funds is initially relatively small, but then increases quickly. In 2030, annual additional expenditure of 8 billion euros would be incurred, in 2040 32 billion euros and in 2060 45 billion euros, in addition to the above mentioned figures. The reason for these additional costs is that the sustainability factor under current law provides for the demographic burden to be shared equally between contributors and taxpayers on the one hand and pension recipients on the other, while the Pension Package II places the demographically-related additional costs exclusively on contributors and taxpayers.

# 1. Einleitung

Mit dem Rentenversicherung-Leistungsverbesserungs- und -stabilisierungsgesetz wurden im Dezember 2018 für die Zeitspanne bis 2025 zwei Haltelinien innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung etabliert. Die erste Haltelinie sah eine Stabilisierung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern bei 48% vor. Die zweite Haltelinie schrieb vor, dass der Beitragssatz zur GRV nicht über 20% ansteigen darf. Etwaige Mindereinnahmen hätten ausgehend von §287 SGB VI durch zusätzliche Bundesmittel ausgeglichen werden müssen.

Tatsächlich wurde in den letzten fünf Jahren keine der beiden Haltelinien überschritten; zusätzliche Bundesmittel waren nicht nötig. Dies lag neben einigen sich bereits zuvor abzeichnenden Trends (vgl. StaBA, 2023) auch daran, dass die Corona-Pandemie die Lebenserwartung reduziert und der Krieg gegen die Ukraine die Nettoeinwanderung massiv erhöht hat. So hat sich seit 2018 die finanzielle Situation der Rentenversicherung wesentlich besser entwickelt als damals prognostiziert wurde. Unter anderem wurde zum Beispiel im Rentenversicherungsbericht 2017 (BMAS, 2017) noch ein Rückgang der Nachhaltigkeitsreserve um 13 Mrd. Euro bis 2022 vorhergesagt. Tatsächlich wuchs diese bis Ende 2022 um 10,4 Mrd. Euro an (vgl. BMAS, 2023).

Mit diesem Rückenwind hat die Bundesregierung im März 2024 ein neues Rentenpaket vorgestellt, das neben der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der Gesetzlichen Rentenversicherung die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus bis mindestens 2039 enthält. Der Nachhaltigkeitsfaktor wäre damit endgültig abgeschafft. Hingegen ist die Fortführung der zweiten Haltelinie, die das Beitragsniveau stabil halten sollte, kein Bestandteil des Pakets mehr.

Vor diesem Hintergrund stellt dieses Papier ein Update der Kostenschätzungen vor, die durch die Haltelinien in der Gesetzlichen Rentenversicherung entstehen und 2018 von Börsch-Supan und Rausch aufgestellt wurden. Diese aktualisierten Schätzungen der Mehrausgaben basieren auf dem Rentensimulationsmodell MEA-PENSIM und der neuesten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Wir gehen wie folgt vor. Zunächst beschreiben wir kurz das verwendete Simulationsmodell. Anschließend präsentieren wir die Annahmen für die Simulationsrechnungen, wobei wir explizit auf die Unterschiede zwischen der in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten 13. und der in dieser Studie verwendeten 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes eingehen. Wir stellen dann die Wirkung dieser Unterschiede in einem Referenzszenario dar. Im fünften Abschnitt werden die durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel zu deckenden Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung bei einer Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% berechnet und mit den demographisch bedingten Mehrausgaben verglichen, die bei der geltenden Rechtslage zu erwarten wären. Als demographisch bedingte Mehrausgaben definieren wir dabei diejenigen Kosten, die nicht mehr mit einem Beitragssatz von 20% und den entsprechenden Bundeszuschüssen gedeckt werden können.<sup>1</sup> Der sechste Abschnitt beschreibt, wie stark die Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der im Rentenpaket II vorgesehenen Haltelinie des Rentenniveaus ansteigen. Wegen der demographischen Entwicklung und dem Rentenpaket II steigen zudem die für die Rentenversicherung benötigten Bundesmittel. Die fiskalische Relevanz dieser Mehrausgaben zeigen wir beispielhaft in Abschnitt 7 auf, indem wir diese in Mehrwertsteuerpunkte

---

<sup>1</sup> Dies entspricht der oberen Haltelinie des Beitragssatzes, die in der so genannten „doppelten Haltelinie“ eingeführt wurde. Nimmt man den derzeitigen Beitragssatz von 18,6% als Basis, wären die Demographie-bedingten Mehrausgaben entsprechend höher.

umrechnen. Schließlich stellen wir mögliche Optionen vor, wie die hohen Mehrausgaben abgemildert werden können. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Politikoptionen werden im letzten Abschnitt zusammengefasst.

## 2. Methodik

Unsere Vorausschätzungen basieren auf dem Simulationsmodell MEA-PENSIM der Gesetzlichen Rentenversicherung. MEA-PENSIM bildet das gesetzliche Rentensystem inklusive aller entscheidenden Determinanten ab und ist derart strukturiert, dass die angeregten Reformen leicht implementiert werden können (Wilke, 2004; Holthausen et al., 2012; Rausch und Gasche, 2016). Die Modellberechnungen beruhen auf einer detaillierten Einnahmen- und Ausgabenberechnung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Berechnung dieser Beträge sowie die Projektion des Beitragssatzes und des Rentenniveaus bedürfen dabei Annahmen bezüglich der Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitsmarktes, wobei die Arbeitsmarktentwicklung von der Bevölkerungsvorausberechnung abhängt.

Die Bevölkerungsvorausberechnung benötigt Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt, der zukünftigen Netto-(Im)migration und der zukünftigen Fertilität der Frauen. In diesem Papier stützen wir uns auf die neue 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (StaBA, 2022a).

Der Arbeitsmarkt wird durch Multiplikation der Bevölkerung mit den Erwerbsquoten bestimmt. MEA-PENSIM unterscheidet dabei zwischen Männern und Frauen, dem Alter sowie zwischen den neuen und alten Bundesländern. Letzteres ist notwendig, da die Gesetzliche Rentenversicherung Arbeit in den alten Bundesländern bis 2023 anders bewertet wurde als Arbeit in den neuen Bundesländern. Die altersspezifischen Erwerbsquoten werden für das Basisjahr dem deutschen Mikrozensus entnommen, anschließend entsprechend der Erwerbsquoten gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung skaliert. Die Anzahl der Arbeitslosen, der (pflichtversicherten) Beschäftigten, der Selbständigen sowie der Beamten wird mittels (variabler) altersspezifischer Raten anhand der Erwerbsbevölkerung bestimmt.

Abschließend wird die Anzahl der Rentner berechnet. MEA-PENSIM berücksichtigt dabei einen Verrentungszeitraum vom Alter 51 bis zum Alter 80. Das heißt, dass die erste Person frühestens im Alter von 51 Jahren eine gesetzliche Rente bezieht, während die letzte Person spätestens im Alter von 80 Jahren ihre Rente beantragt. In dem Verrentungszeitraum hängt die Anzahl der Rentner eines bestimmten Alters von dem zugrunde gelegten Renteneintrittsverhalten der Bevölkerung ab. MEA-PENSIM nimmt dabei zunächst an, dass die nicht pflichtversicherten Individuen (u.a. Selbständige, Beamte, Hausfrauen) ihre Rente grundsätzlich zum Gesetzlichen Renteneintrittsalter beantragen, obgleich sie den Arbeitsmarkt eventuell früher oder später verlassen. Bezüglich der Verrentung der pflichtversicherten Individuen (Arbeitslose und pflichtversichert Beschäftigte) berücksichtigt MEA-PENSIM ein komplexeres Verfahren, welches von der Erwerbsbeteiligung dieser Arbeitsmarktgruppen abhängt. Grundsätzlich wird dabei davon ausgegangen, dass der Zeitpunkt des Arbeitsmarktaustrittes mit dem Zeitpunkt des ersten Bezugs einer gesetzlichen Rente übereinstimmt. Basierend auf dieser Annahme beinhaltet MEA-PENSIM zwei Methoden zur Berechnung und Anpassung des Renteneintrittsverhaltens der pflichtversicherten Individuen.

Die erste Methode berechnet den Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung anhand des Rückgangs des Anteils der Pflichtversicherten an der Bevölkerung seit dem Alter 50. Ab dem Gesetzlichen

Renteneintrittsalter ist der Anteil der rentenbeziehenden Bevölkerung folglich gegeben durch 100 Prozent minus dem Anteil der pflichtversicherten Individuen an der Bevölkerung, da per Definition alle nicht pflichtversicherten Individuen zu diesem Zeitpunkt ihre gesetzliche Rente beanspruchen. Die erste Methode hängt somit von den Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Erwerbsquoten ab. Die Anzahl der Rentner ergibt sich aus der Multiplikation der berechneten Raten mit der Bevölkerung des betrachteten Alters.

Die zweite Methode dreht das soeben vorgestellte Verfahren um. Das heißt, der Startpunkt der Simulation sind nun eine exogen gegebene Annahme bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Renteneintrittsverhaltens der Pflichtversicherten. Folglich ist die Anzahl der Rentner gegeben, während der Anteil der Arbeitslosen und der pflichtversichert Beschäftigten an der älteren Bevölkerung bestimmt werden muss, indem das Prozedere der ersten Methode invers angewendet wird. Die Aufteilung der berechneten Pflichtversicherten zwischen Arbeitslosen und pflichtversichert Beschäftigten erfolgt abschließend anhand der zukünftigen Arbeitslosenraten.

Im Anschluss an die Arbeitsmarktprojektion fährt MEA-PENSIM mit der Projektion der Löhne und Gehälter fort. Ihre Vorausberechnung geschieht anhand exogen vorgegebener Wachstumsraten.

Mit der Entwicklung der Löhne und Gehälter sind abschließend alle notwendigen Informationen vorhanden, um die Entwicklung der wichtigsten Determinanten der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie der anderen Sozialversicherungen zu projizieren.

### 3. Annahmen

Die hier vorgestellten Simulationen verwenden die Vorausberechnungen gemäß Variante G2-L2-W2 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (15. kBV) des Statistischen Bundesamtes (StaBA, 2022a), welche die Bevölkerung von 2022 bis 2070 unter den folgenden Annahmen fort-schreibt:

- Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,55 bis 2032,
- Linearer Rückgang der jährlichen Nettomigration von 1,3 Mio. auf 250.000 bis 2033 und
- Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,6/88,2 Jahre bei Männern/Frauen bis 2070.

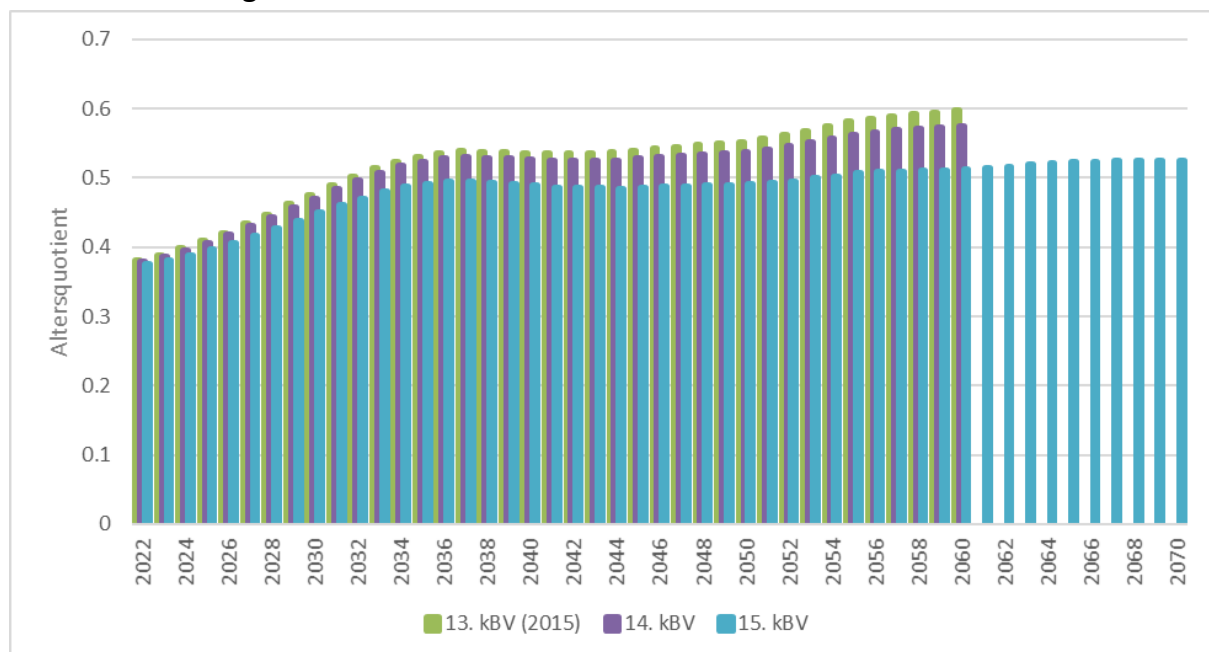
Abbildung 1 zeigt den Altersquotient (Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter geteilt durch die Anzahl der Menschen im Alter von 20 bis 64 Jahren) der 15. kBV.<sup>2</sup> Neben dem Altersquotient gemäß der 15. kBV weist Abbildung 1 zusätzlich die Altersquotienten der 13. und 14. kBV (vgl. StaBa, 2017 und StaBA, 2019) aus, welche allerdings nur bis 2060 reichen. Dargestellt werden analog zur Variante G2-L2-W2 der 15. kBV die Altersquotienten der mittleren Varianten, wie sie in den Rentenversicherungsberichten verwendet wurden. Nach 2022 steigt der Altersquotient in allen Prognosen bis 2025, dem Gültigkeitsende der angestrebten doppelten Haltelinie weiter an. Dieser Anstieg beschleunigt sich nochmals leicht in den 10 darauffolgenden Jahren bis 2035, um dann ein Plateau zu erreichen und bis zum Jahr 2060/2070 nur noch langsam zuzunehmen. Zu beachten ist, dass der Altersquotient nicht auf einen Höhepunkt zustrebt, nach dessen Erreichen er wieder zurückgeht. Dies liegt allein an

---

<sup>2</sup> Die Anhebung des Regelrentenalters berücksichtigend, wird alternativ der Altersquotient gemäß des Regelrentenalters gebildet (vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020) und Thiede, 2023). Das heißt statt des Alter 65 wird das Regelrentenalter als Abgrenzung zwischen Erwerbsbevölkerung und Rentnerpopulation gewählt. Da wir in dieser Studie allein an den Unterschieden zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen hinsichtlich der demographischen Belastung interessiert sind, sehen wir allerdings von dieser Neudefinition ab.

der grundsätzlichen Annahme, dass die Lebenserwartung stetig weiter zunimmt und nicht wie die übrigen demographischen Parameter (Geburtenrate und Nettoimmigration) ab 2033 auf einem konstanten Niveau verharret.

**Abbildung 1: Anstieg des Altersquotienten 2022-2060/2070 für verschiedene Bevölkerungsvorausberechnungen**



Quelle: 13. Bis 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes; Kombination der „moderaten“ Varianten (G2-L2-W2).

Auffällig in den Projektionen ist die hohe Diskrepanz zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen, insbesondere zwischen der 14. und der neuesten 15. kBV. So fällt der Anstieg des Altersquotienten im Vergleich zur 14. kBV. bis 2035 um 3,1 Prozentpunkte (PP) und bis 2060 um 6,3 PP geringer aus. Der Gesamtanstieg des Altersquotienten ist somit um gut 1/3 geringer als unter den alten Prognosen. Die Diskrepanz geht dabei auf Unterschiede in den demographischen Annahmen zurück. So wird unter der 15. kBV mit durchschnittlich 290.000 Personen p.a. eine wesentlich höhere Gesamtdurchschnittszuwanderung angenommen also noch unter der 14. kBV mit durchschnittlich 221.000 p.a.. Die höhere Nettoimmigration geht dabei zunächst auf die unerwarteten Flüchtlingsströme seit Beginn des Ukrainekrieges zurück. Langfristig (ab 2033) beträgt die Diskrepanz 44.000 Personen p.a. und wird vom Statistische Bundesamt mit dem Bemühen der Bundesregierung um zusätzliche ausländische Arbeitskräfte aufgrund des hohen Fachkräftemangels und dem hohen Risiko weiterer Krisen und daraus resultierender Flüchtlingswellen begründet (vgl. StaBA, 2022b).

Noch schwerer als die Immigrationsunterschiede wiegen die Unterschiede in den Annahmen zur Mortalitätsentwicklung. So sind die angenommene Lebenserwartung bei Geburt der 15. kBV im Jahr 2060 um 0,9 Jahre (Männer) und 0,8 Jahre (Frauen) geringer als noch unter der 14. kBV. Der geringere Anstieg ist auf einen anhaltenden geringeren Anstieg der Lebenserwartung seit 2008 zurückzuführen (siehe StaBA, 2023a). Vor 2008 lag der durchschnittliche jährliche Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt bei rund 0,3/0,2 Jahre (Männern/Frauen). Seit 2008 liegt er hingegen für beide Geschlechter nur noch bei 0,1 Jahren. Da mit jeder neuen Bevölkerungsvorausberechnung die Zeitspanne seit 2008

für die Prognosen der Mortalitätsentwicklung an Bedeutung gewinnt, nehmen entsprechend die prognostizierten Anstiege der Lebenserwartung ab. So waren bereits die Annahmen der 13. und 14. kBV geringer als in ihrer Vorgängerprognose. Allerdings ist die Diskrepanz zwischen der 14. und 15. kBV nochmals größer, was damit zu begründen ist, dass in die Trendberechnung auch der Rückgang der Lebenserwartung während der Corona-Pandemie miteinfließen (StaBA, 2022b). Darüber hinaus werden die Sterbetafeln des Jahres 2021 (d.h. der Coronavirus Periode) als Ausgangspunkt für die Extrapolation der zukünftigen Sterbetafeln gewählt. Es wird also nicht davon ausgegangen, dass der ursprünglich während der Corona-Pandemie zu erwartende weitere Anstieg der Lebenserwartung nachgeholt wird. Inwieweit dies eine zu pessimistische Annahme ist, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Schließlich wird in der 15. kBV von einer weiteren Erhöhung der Geburtenrate ausgegangen. Ob diese Annahme realistisch ist, ist nach der jüngsten Entwicklung, die einen deutlichen Rückgang der Geburtenrate konstatiert, jedoch unklar (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2024). Änderungen der Geburtenrate haben allerdings erst deutlich nach dem Jahr 2040 Wirkungen auf die Anzahl der Beitragszahler. Es ist nicht Aufgabe dieses Beitrags, die Annahmen der 15. kBV in Frage zu stellen, sondern sie neben den in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten Annahmen der 13. kBV als ein mögliches Szenario unseren Berechnungen zugrunde zu legen.

Würden die Annahmen der 15. kBV Wirklichkeit, würde der zu erwartende Anstieg der finanziellen Belastung des deutschen Sozialsystems aufgrund der demographischen Entwicklung deutlich niedriger ausfallen als bisher erwartet wurde (vgl. Thiede, 2023). Die Zahl der Rentner würde aufgrund der niedrigeren Lebenserwartung geringer sein, während die höhere Nettozuwanderung den Rückgang der Erwerbsbevölkerung abschwächen würde.

Unsere Annahmen hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsmarktes orientieren sich an den kurzfristigen Annahmen der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichtes 2022 (BMAS, 2022), der Frühjahrsprognose der Bundesregierung (BMWK, 2023), sowie der Gemeinschaftsdiagnose der deutschen Wirtschaftsinstitute von 2023 (Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Allerdings weisen die Quellen nur den Zuwachs bzw. die Abnahme der gesamten Erwerbsbevölkerung aus. Es wird nicht ausgewiesen, wie sich die Veränderung zwischen Männern und Frauen, neuen und alten Bundesländern sowie zwischen den Altersgruppen aufteilt. Zudem beinhalten die Quellen keine Informationen bezüglich der Annahmen hinsichtlich der Reaktion der Bevölkerung auf die Anhebung des Regelrentenalters. Allein der Rentenversicherungsbericht erlaubt es, mittels der Angaben zur Entwicklung des Äquivalenzrentners<sup>3</sup> zu einem gewissen Grad Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Rentenpopulation zu ziehen. Wie die Zahlen konkret zustande kommen bzw. welche Annahmen zugrunde gelegt werden, wird allerdings nicht erwähnt, so dass wir die administrativen Annahmen nur approximieren können. Dazu wählen wir eine Anpassung des Renteneintrittsverhaltens, das zu einem ähnlichen Wachstum des Äquivalenzrentners führt, wie es im Rentenversicherungsbericht (RVB) ausgewiesen wird. Konkret nehmen wir hierzu an, dass pro Jahr um welches das Regelrentenalter angehoben wird die versicherungspflichtigen Erwerbspersonen ihren Renteneintritt lediglich um 9 Monate aufschieben.

Die Löhne und Gehälter werden gemäß den mittleren Annahmen des RVB 2022 fortgeschrieben. Dieser unterstellt langfristig ein jährliches Lohnwachstum von 3% sowie keine Angleichung der Löhne und Gehälter in den alten und neuen Bundesländern. Am Simulationsbeginn unterstellen wir abweichend

---

<sup>3</sup> Der Äquivalenzrentner entspricht dem Verhältnis der Rentenausgaben zu der Standardrente. Bleibt das Verhältnis von Standardrente zur tatsächlichen Durchschnittsrente gleich, entspricht das Wachstum des Äquivalenzrentners dem Wachstum der Rentnerzahl. In der Realität dürfte dies nicht exakt der Fall sein.



aufgrund der hohen Inflationsrate Lohnsteigerung um etwa 5%. Das jährliche Lohnwachstum von 3% teilt sich unseren Annahmen gemäß in 1,8 Prozentpunkte (PP) Preissteigerungen (Inflation) und 1,2 PP Produktivitätswachstum auf. Abweichend davon rechnen wir im Jahr 2022 mit einer Inflationsrate von 6,9%, die über der angenommenen Lohnsteigerung liegt. Ähnliches gilt für 2023. Schließlich nehmen wir an, dass das Mehrwertsteueraufkommen entsprechend des Anstieges der Bruttolohn- und -gehaltssumme wächst. Somit liegt das Wachstum des Mehrwertsteueraufkommens jährlich ebenfalls in etwa bei 3%. Abhängig von der demographischen Entwicklung kann es allerdings geringfügig geringer oder höher ausfallen.

#### **4. Referenzszenario**

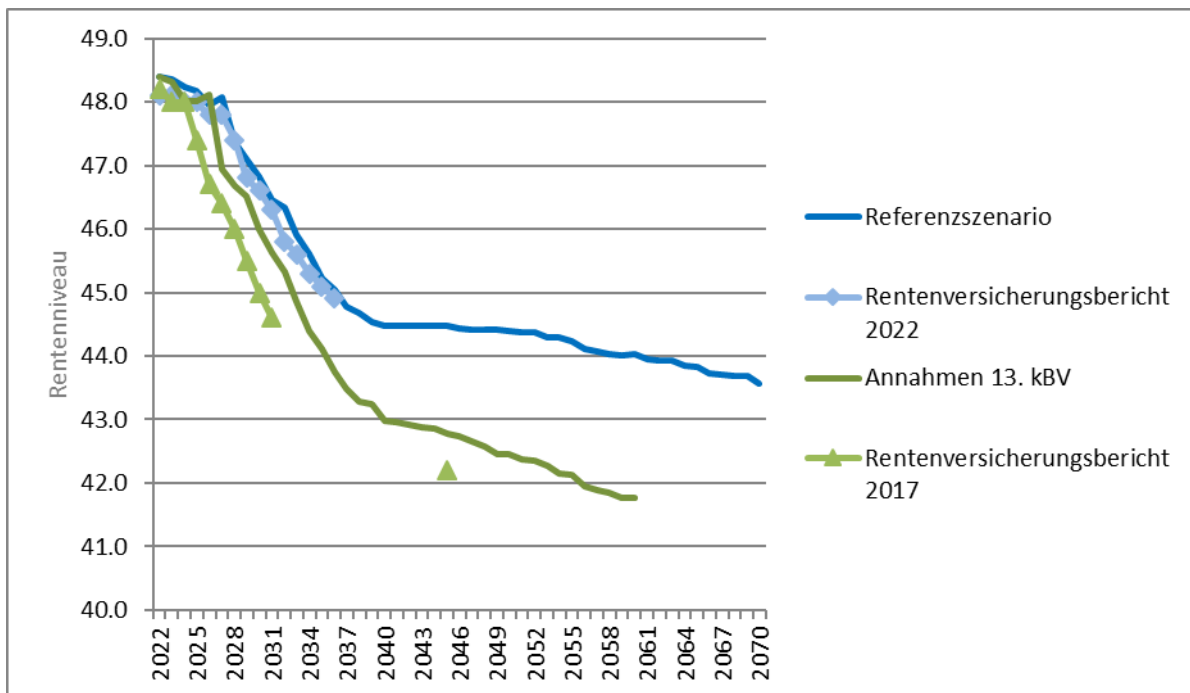
Um die Auswirkungen der geänderten demographischen und ökonomischen Annahmen auf die Kernparameter der Rentenversicherung und gleichzeitig die Präzision unseres Simulationsmodells zu verdeutlichen, berechnen wir in diesem Abschnitt ein Referenzszenario, das auf der gegenwärtigen Gesetzeslage basiert, die ab 2025 den Nachhaltigkeitsfaktor wieder wirken lässt. Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen die Vorausschätzungen des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern<sup>4</sup> und des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Ausgewiesen werden unsere Prognosen, die Prognosen des Rentenversicherungsberichtes 2022 (BMAS, 2022), sowie die Prognosen der Rentenversicherungsberichte 2017 (BMAS, 2017). Zusätzlich wird ein Szenario gezeigt, in dem die Bevölkerung des Basisjahres entsprechend der Annahmen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung fortgeschrieben wird. Der RVB 2017 dient als Vergleichsszenario zu den älteren Berechnungen von Börsch-Supan und Rausch (2018), die alternative Bevölkerungsentwicklung dient hingegen zur Bewertung der Bedeutung der neuen demographischen Annahmen hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Prognosen. Die Vorausberechnungen des Referenzszenarios gehen bis 2070, die laut den Annahmen der 13. kBV bis 2060. Dies entspricht in beiden Fällen dem Fortschreibungshorizont der jeweiligen Bevölkerungsvorausberechnungen.

Unsere Vorausschätzung des Rentenniveaus stimmt mit den Prognosen des RVB 2022 im Wesentlichen überein. In beiden Fällen liegt das Rentenniveau bereits 2026 geringfügig unter der Haltelinie von 48%. Erst 2028 steigt das Rentenniveau dann mit dem Beitragssatzanstieg aufgrund des Beitragssatzfaktors in der Rentenanpassungsformel sprunghaft weiter an. Im Anschluss nimmt das Rentenniveau dann bis 2038 weiter stetig ab bis es ein Niveau von 44,5% erreicht. Nach 2038 bleibt es für einige Jahre relativ stabil, bevor es ab 2055 wieder leicht zu sinken beginnt. Am Ende unseres Simulationszeitraumes erreicht es ein Niveau von 43,6%.

---

<sup>4</sup> Das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern setzt die Rente des Standardrentners ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung. Beide Beträge werden zuvor um die Sozialversicherungsbeiträge reduziert. Der Standardrentner besitzt laut Definition 45 Entgeltpunkte. Die Entgeltpunkte geben die erworbenen Rentenanwartschaften an. Pro Jahr erwirbt ein Versicherter Entgeltpunkte im Verhältnis seines/ihrer Bruttolohnes zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung.

**Abbildung 2: Netto-Standardrentenniveau vor Steuern 2022-2070**



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM und BMAS

Im Vergleich zu den Prognosen von 2017 fällt das Rentenniveau damit zukünftig wesentlich höher aus. So wurde in den Prognosen von 2017 für 2045 noch ein um 2,3 PP geringeres Niveau projiziert.<sup>5</sup> Ein großer Teil der Diskrepanz geht dabei auf die „günstigere“ demographische Entwicklung zurück. So läge 2045 das projizierte Rentenniveau um 1,7 PP niedriger, wenn für die Vorausberechnungen weiterhin die Annahmen der 13. KBV herangezogen würden.<sup>6</sup>

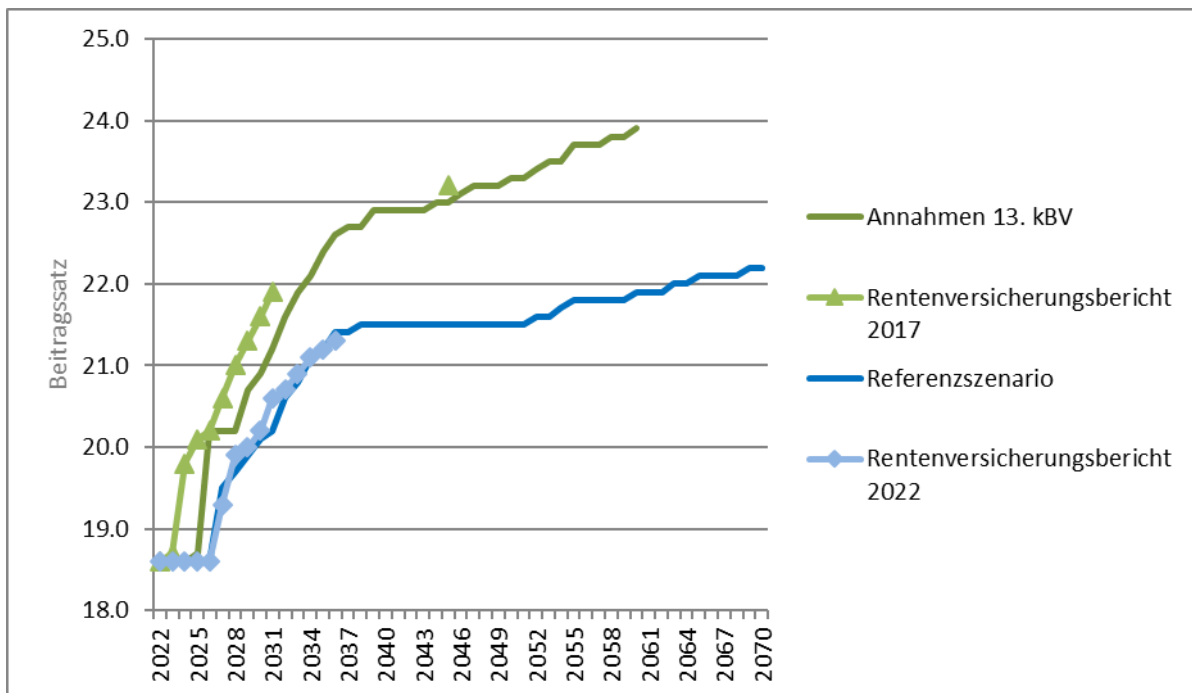
Ebenfalls der Beitragssatz unserer Prognose stimmt mit dem des RVB 2022 relativ gut überein. Der Beitragssatz kann demnach im Vergleich zu den Prognosen von 2017 länger bei 18,6% gehalten werden und soll erst 2027 ansteigen.<sup>7</sup> Dies sind 3 Jahre später als noch im RVB 2017 ohne Haltlinie prognostiziert wurde. Ursächlich hierfür ist die erwähnte weitaus bessere Entwicklung der Finanzen der Rentenversicherung. So konnte die Nachhaltigkeitsreserve der Rentenversicherung ausgebaut werden und übersteigt Ende 2022 mit 42,8 Mrd. Euro die Prognose des RVB 2017 um 23,5 Mrd. Euro. Aufgrund der gut gefüllten Reserve hat daher eine schnellere Zunahme der demographischen Belastung auf den Beginn des Beitragssatzanstieges nur geringfügige Auswirkungen. Werden beispielweise ab 2022 die demographischen Annahmen der 13. KBV unterstellt, steigt der Beitragssatz lediglich 1 Jahr früher an.

<sup>5</sup> Die Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern sind allerdings nur bedingt vergleichbar, da dessen Determinanten seit 2017 im Zuge verschiedener Reformen, aber auch aufgrund der Corona-Pandemie neu definiert wurden (vgl. DRV 2022, S. 265). Die hierdurch induzierten Unterschiede sollten allerdings gering sein.

<sup>6</sup> Ein Großteil der verbleibenden Diskrepanz geht auf die Haltlinie des Rentenniveaus zurück, die in den neuen Berechnungen bis 2025 Anwendung findet, während sie in den Prognosen des RVB 2017 nicht enthalten ist.

<sup>7</sup> Der neueste Rentenversicherungsbericht (BMAS, 2023) geht von einem nennenswerten Beitragssatzanstieg erst in 2029 aus. Langfristig unterscheiden sich die Prognosen allerdings kaum voneinander.

**Abbildung 3: Beitragssatz 2022-2070**



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM und BMAS

Langfristig führt die geringere Alterung der Bevölkerung zu einem geringeren Beitragssatzanstieg als noch im RVB 2017 (grüne Dreiecke) und von uns unter Verwendung der Annahmen der 13. kBV (grüne Linie) prognostiziert. So steigt der Beitragssatz unter den neuen Prognosen bis 2045 um 1,7 PP weniger stark an. Dennoch wird auch unter den neuen demographischen Annahmen die vormalige 20% Haltlinie ab 2030 verletzt. Insgesamt steigt der Beitragssatz bis 2038 auf 21,5% an und kann dann bis 2051 auf diesem Niveau gehalten werden (blaue Linie). Dies entspricht auch dem RVB 2022 (blaue Rauten). Im Anschluss steigt der Beitragssatz bis zum Simulationsende wieder leicht an und erreicht einen Maximalwert von 22,2%.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass gemäß den neuesten Prognosen die demographische Belastung zwar steigt, aber voraussichtlich weniger als in der Vergangenheit vermutet wurde (vgl. Thiede, 2023). Entsprechend geringer fällt damit der Druck auf die zukünftige finanzielle Situation der Rentenversicherung aus. Dennoch bleiben Beitragssatzsteigerungen nötig. Ab 2026 werden laut geltendem Recht, also bei Wiedereinsatz des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, zudem auch die Rentner wieder an der demographischen Belastung beteiligt, indem die Rentensteigerungen mit der Alterung der Bevölkerung gedämpft werden. Da somit die Renten bzw. der aktuelle Rentenwert<sup>8</sup> weniger stark steigt als die Löhne, fällt dadurch bei gleichen Rentenanwartschaften das Rentenniveau.

Eine Beibehaltung der Haltelinie des Rentenniveaus würde daher trotz der günstigeren demographischen Annahmen weiterhin nicht ohne zusätzliche Bundesmittel finanziert werden können. So steigt der Beitragssatz auch ohne Haltelinie auf Werte über 20% an, vgl. Abbildung 3. Allerdings nehmen die zu erwartenden Mehrausgaben aufgrund der geringeren Alterung im Vergleich zu 2017 ab. In den folgenden Abschnitten sollen daher die Mehrausgaben neu veranschlagt werden.

<sup>8</sup> Der aktuelle Rentenwert gibt den Monatswert eines Entgeltpunktes an.

## 5. Jährliche Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung

Der Nachhaltigkeitsfaktor war Kern der von der Rürup-Kommission angeregten Rentenreform 2005. Die Idee war, die kommende demographische Belastung prozentual gleichmäßig auf die jüngere und die ältere Generation aufzuteilen: Die jüngere Generation sollte höhere Rentenbeiträge zahlen im Vergleich zu einer Situation ohne Bevölkerungsalterung, die ältere dagegen eine geringere Erhöhung ihrer Renten hinnehmen.

Die Idee einer gleichmäßigen Behandlung der Generationen lag auch der doppelten Haltelinie zugrunde. Die ältere Generation sollte Bestandssicherheit durch eine untere Haltelinie des Rentenniveaus erhalten, die jüngere durch eine obere Haltelinie des Beitragssatzes. Da im Zuge des demographischen Wandels die so begrenzten Beitragszahlungen nicht mehr ausreichen, um die durch das fixierte Rentenniveau stark steigenden Renten zu finanzieren, waren höhere Zuschüsse seitens des Bundes vorgesehen.

Das im März 2024 vorgestellte Rentenpaket II hat diese symmetrische Behandlung der Generationen verlassen und sieht nur allein eine Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% vor. Das mindert die Höhe der zukünftig benötigten Bundesmittel, weil nun ein Großteil der steigenden Rentenausgaben durch Beiträge gedeckt werden können, welche die vormals fixierte Beitragssatzobergrenze von 20% überschreiten. Die durch den demographischen Wandel zusätzlich anfallenden Mehrausgaben des Rentensystems bei einer Haltelinie des Rentenniveaus sind von dieser Aufteilung jedoch weitgehend unberührt.

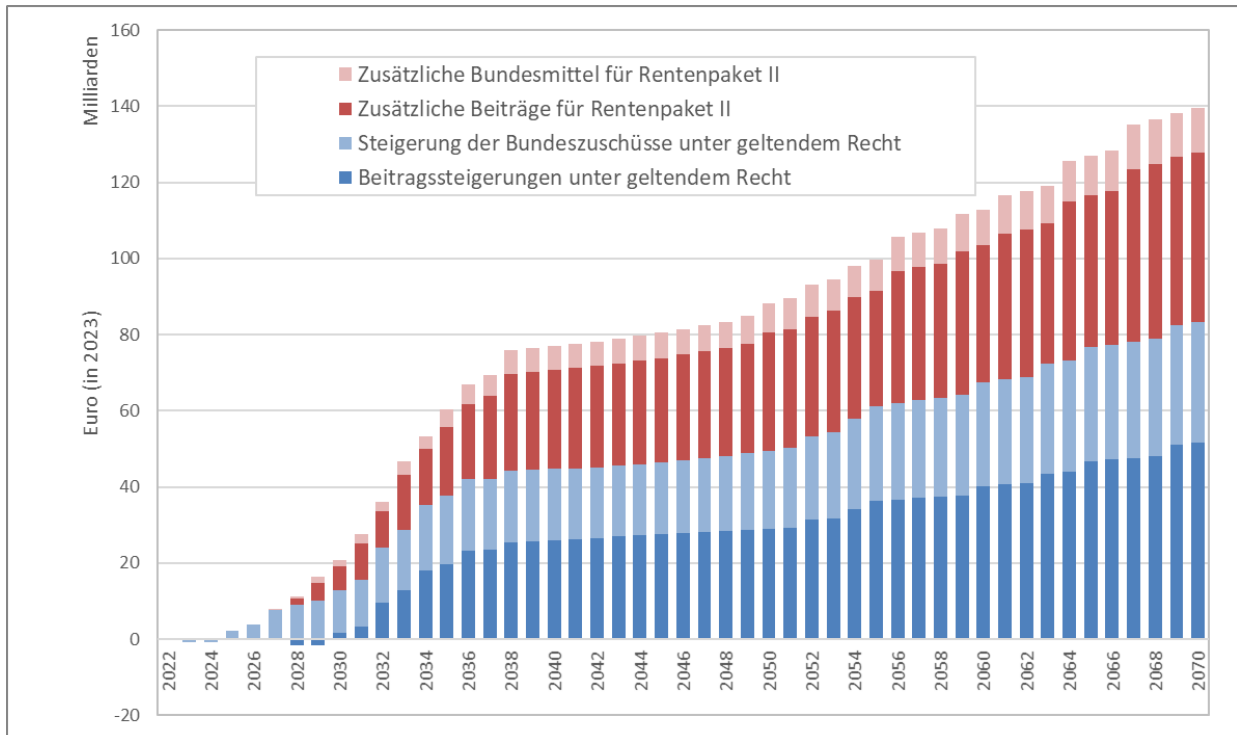
Abbildung 2 zeigte bereits, dass gemäß des Rentenversicherungsberichtes von 2022 die Haltelinie des Rentenniveaus von 48% bereits in 2026 geringfügig verletzt würde. Der Beitragssatz steigt hingegen unter geltendem Recht erst 2030 auf über 20%. Bei einer Fortführung der 48%-Haltelinie des Rentenniveaus werden die Reserven der Rentenversicherung schneller aufgebraucht, was theoretisch einen früheren und schnelleren Beitragssatzanstieg zur Folge haben kann. In diesem Abschnitt berechnen wir die auf die Gesetzliche Rentenversicherung zukommenden demographisch bedingten Mehrausgaben, die mit einem Beitragssatz von 20% nicht mehr gedeckt werden können und durch eine Mischung von höheren Beiträgen und höheren Zuschüssen seitens des Bundes ausgeglichen werden müssen.<sup>9</sup> Alle Beträge werden in Abbildung 4 inflationsbereinigt in Werten von 2023 dargestellt. Die Prognosen beruhen dabei auf der Annahme, dass die Haltelinie über das Jahr 2039 hinaus Anwendung findet.

Die demographisch bedingten Mehrausgaben haben zwei Komponenten: zum einen diejenigen Mehrausgaben, die auch bei der heutigen Rechtslage, also bei Wiedereinführung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, durch die Bevölkerungsalterung entstehen würden (blaue Balken), und zum anderen diejenigen Mehrausgaben (rote Balken), die zusätzlich entstehen, weil gemäß Rentenpaket II eine Haltelinie das Rentenniveau auf 48% fixieren soll, um die Rentner von der demographischen Bürde zu entlasten. Wir unterscheiden zudem zwischen denjenigen Mehrkosten, bei denen die Finanzierung durch Beiträge (dunkle Balken) bzw. Bundesmittel (helle Balken) erfolgen soll.

---

<sup>9</sup> In der Annahme, dass die Steuereinnahmen maßgeblich von der Brutto Lohn- und -gehaltssumme abhängen, werden die Mehrausgaben hinsichtlich der Bundesmittel durch diejenigen Erhöhungen der Bundeszuschüsse definiert, die über die Steigerungsraten der Brutto Lohn- und -gehaltssumme hinausgehen.

**Abbildung 4: Jährliche Mehrausgaben mit und ohne Rentenpaket II, 2022-2070 (Mrd. Euro)**



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM

Abbildung 4 zeigt, dass schon unter geltendem Recht die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung stark ansteigen. Im Jahr 2030 betragen diese demographisch bedingten Mehrkosten etwa 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 sind es bereits 45 Mrd. Euro. Nach einer Phase nur mäßigen Anstiegs wachsen die Mehrausgaben weiterhin stark an und erreichen im Jahr 2060 ca. 68 Mrd. Euro.

Das Rentenpaket II vergrößert diese Mehrausgaben um etwa 70%. So sind die jährlichen Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II zwar zunächst noch relativ gering, steigen dann aber schnell an. Im Jahr 2030 betragen sie inflationsbereinigt ca. 8 Mrd. Euro und erreichen für das Jahr 2040 32 Mrd. Euro. Anschließend verlangsamt sich zunächst ihr Wachstum, beschleunigt sich ab 2050 aber wieder. 2060 müssten für die Haltelinie des Rentenpakets II 45 Mrd. Euro, 2070 56 Mrd. Euro zusätzlich finanziert werden. Die Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II machen also etwa 40% der gesamten in Abbildung 4 dargestellten demographisch bedingten Mehrausgaben aus. Deren Finanzierung durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel wird in den nächsten beiden Abschnitten dargestellt.

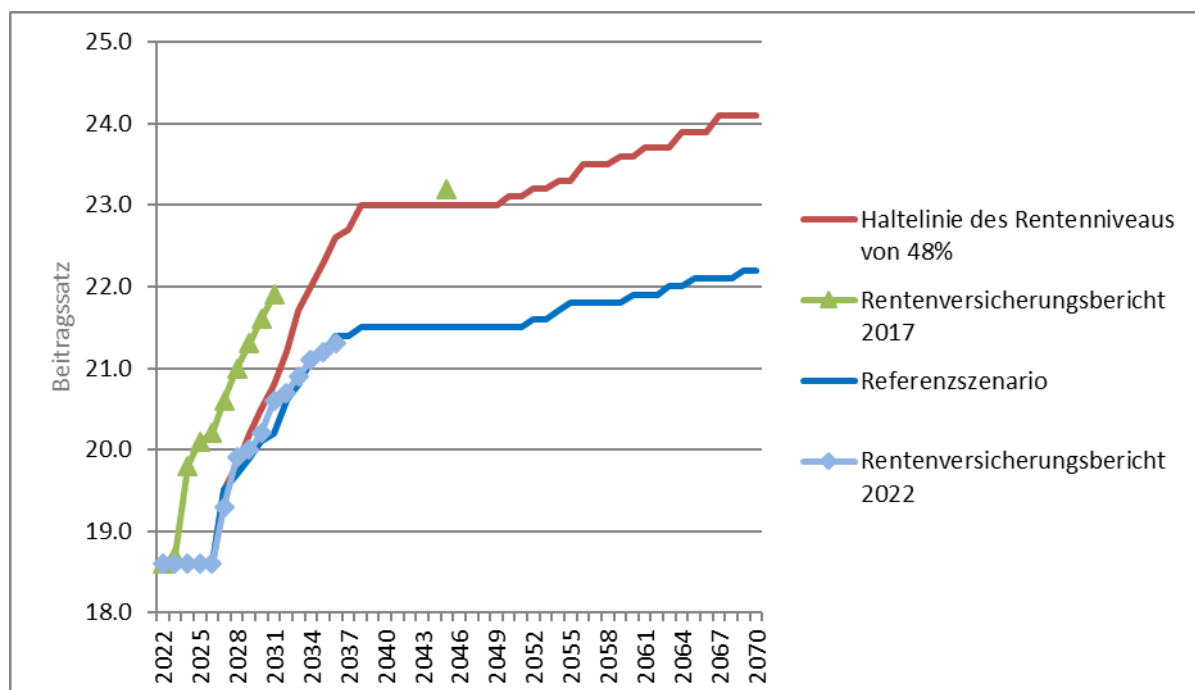
Hierbei wird die vom Rentenpaket II vorgesehene Einführung einer neuen kapitalgedeckten Komponente nicht berücksichtigt. So sieht das Rentenpaket II zur teilweisen Deckung dieses Finanzbedarfes die Verwendung der Gewinne vor, die eine schuldenfinanzierte Kapitalanlage auf dem Aktienmarkt erwirtschaften könnte. Allerdings wird dieser Gewinn aufgrund des im Vergleich zu den jährlichen Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung niedrigen Kapitalstocks und der notwendigen Zinszahlungen nur einen geringen Effekt ausüben können (Sachverständigenrat 2023, Seite 339).

## 6. Beitragssatzerhöhungen bei einer Haltelinie von 48%

Die erste Finanzierungskomponente sind höhere Beiträge, da das Rentenpaket II keine Fortführung der Haltelinie für den Beitragssatz mehr vorsieht. Diese Komponente deckt den Großteil des entstehenden Finanzbedarfs bei einer Haltelinie für das Rentenniveau von 48% ab, was den in der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialversicherung („Rürup-Kommission“) erreichten Grundkonsens sprengt, die Rentner auch über die steuerfinanzierten Bundesmittel hinaus an den demographischen Mehrkosten zu beteiligen. Abbildung 4 zeigt, dass sich dadurch die Beitragslast in etwa verdoppelt. Diese ungefähre Verdopplung geht auf die bisherige Zielsetzung des Nachhaltigkeitsfaktors zurück, die demographische Belastung prozentual gleichmäßig auf die jüngere und ältere Generation aufzuteilen.

Abbildung 5 zeigt den prognostizierten Beitragssatzverlauf gemäß des Rentenpakets II ohne Berücksichtigung der vorgesehenen Kapitaldeckungskomponente. Die blaue Linie zeigt, dass eine solche Politik den Beitragssatz deutlich stärker ansteigen lässt als im Referenzszenario (rote Linie), da die jüngere Generation nun den Großteil der demographischen Last trägt und diese nur in dem Maße mit der älteren Generation teilt, in dem diese an der Steuerlast der Bundesmittel beteiligt wird. Im Jahr 2040 läge der Beitragssatz dann bei 23,0%, also 4,9 PP höher als jetzt; langfristig würde der Beitragssatz auf über 24% ansteigen. Dank der in der 15. kBV angenommenen für die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich günstigeren demographischen Entwicklung entspräche der Beitragssatzanstieg damit den Prognosen des Referenzszenarios ohne Haltelinien des Jahres 2017. Der große Unterschied zwischen der in diesem Sinne eher optimistischen 15. kBV mit der eher pessimistischen 13. kBV zeigt allerdings, wie groß das demographische Risiko ist. Fällt die Immigration geringer aus, beschleunigt sich der Anstieg der Lebenserwartung erneut und verbleibt die Geburtenrate auf dem in letzter Zeit wieder gefallenem Niveau, so steigen entsprechend auch die in Abbildung 4 dargestellten Mehrausgaben bei einer Haltelinie von 48% und die in Abbildung 5 aufgezeigten Beitragssätze.

**Abbildung 5: Beitragserhöhung bei einer Haltelinie von 48%**

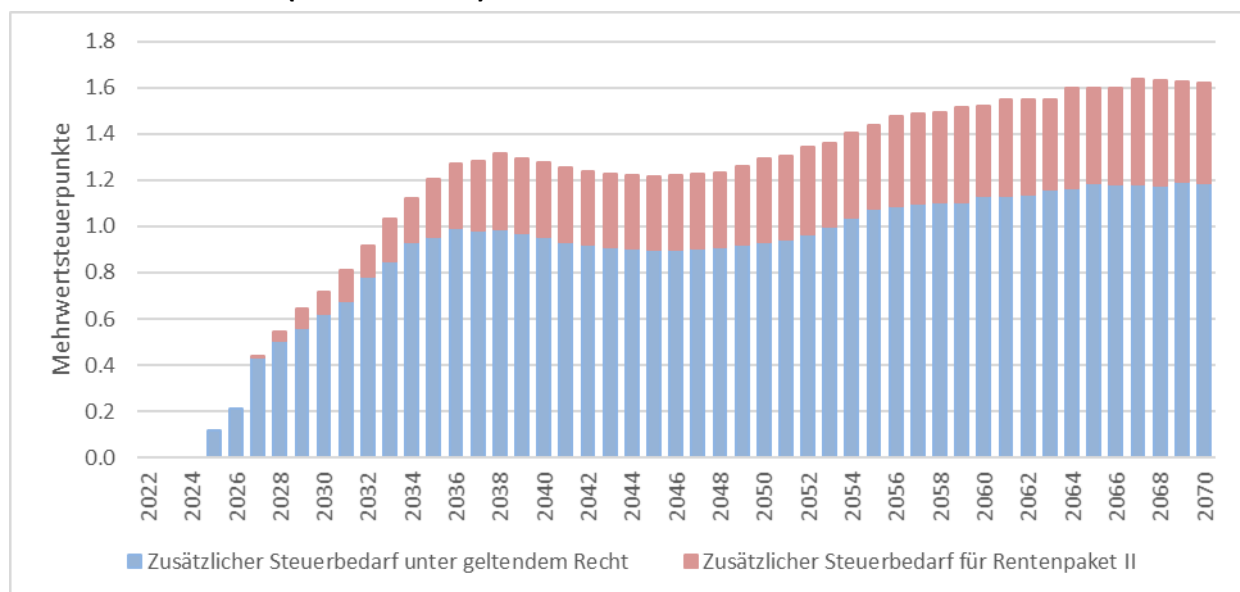


Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM

## 7. Erhöhung der Bundesmittel bei einer Haltelinie von 48%

Da eine Schuldenfinanzierung der durch Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben nach derzeitiger Rechtslage ausgeschlossen ist, muss der Finanzbedarf für die zusätzlichen Bundesmittel entweder durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch höhere Steuern gedeckt werden, zum Beispiel durch eine Erhöhung der Einkommensteuer, der Verbrauchssteuern oder einer Mischung verschiedener Steuerarten. Jede Wahl hätte unterschiedliche Verteilungseffekte. Um die Größenordnung der benötigten Mittel zu veranschaulichen, ist es aufschlussreich, sie auf die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) umzulegen, da sie am ehesten einer gleichmäßigen Belastung der älteren und der jüngeren Generation entspricht. Dabei nehmen wir wie in Abschnitt 2 beschrieben an, dass das kaufkraftbereinigte Steueraufkommen um etwa 1.2% pro Jahr produktivitätsbedingt ansteigt; d.h. wir gehen von einem durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen von nominal ca. 3% pro Jahr aus. Abbildung 6 zeigt das Ergebnis. Bei einem niedrigeren Wachstum würden die dort gezeigten Steuersätze höher liegen.

**Abbildung 6: Finanzierung des Demographie-bedingten Bundeszuschussmehrbedarfs durch die Mehrwertsteuer (MwSt-Punkte)**



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM; Demographie wie Abbildung 3

Die hellroten Balken zeigen den Anstieg der Mehrwertsteuer, der nötig ist, um die aufgrund der einfachen Haltelinie anfallenden höheren Bundeszuschüsse zu finanzieren. Die Mehrbelastung ist im Jahr 2030 mit 0,1 Prozentpunkten noch sehr gering und steigt auch im Anschluss lediglich auf ca. 0.4 PP an. Für sich genommen bleiben somit die zusätzlich benötigten Steuermittel erst einmal überschaubar. Allerdings steigen die Bundeszuschüsse (inklusive des Beitrages des Bundes zur Kindererziehung) bereits unter dem geltenden Recht stark an. In Abbildung 6 wird dieser Mehrbedarf an Steuermitteln ebenfalls in Mehrwertsteuerpunkten umgerechnet (hellblaue Balken). Die benötigten zusätzlichen Bundesmittel steigen mit der Verrentung der Babyboom Generation rasch an und belaufen sich für das Jahr 2035 auf rund einen Mehrwertsteuerpunkt. Anschließend ist die Zunahme nur noch gering. So steigen die benötigten zusätzlichen Bundesmittel bis 2060 nur noch weitere 0.1 PP an und erreichen 1,1 Mehrwertsteuerpunkte.

Im Vergleich zu der Verdopplung der Beitragslast fällt die prozentuale Anhebung der durch zusätzliche

Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben des Rentenpakets II weniger stark aus. Dies liegt daran, dass die Fortschreibung der Bundeszuschüsse nur bedingt von der tatsächlichen Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung abhängt. So sind die Fortschreibungen des zusätzlichen Bundeszuschusses und Erhöhungsbetrags, die knapp 30% der Bundeszuschüsse (einschließlich des Beitrags für Kindererziehungszeiten) ausmachen, gänzlich unabhängig von der Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung, da sie von der Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen bzw. der Lohn- und Gehaltssumme abhängen. Die verbleibenden Bundesmittel, der allgemeine Bundeszuschuss und die aus Steuern finanzierten Beiträge für Kindererziehungszeiten, werden hingegen sowohl anhand der Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung als auch anhand der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.<sup>10</sup> Letzteres stellt eine Verbindung zur Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung da. Dennoch hat ein stärkerer Ausgabenanstieg hierdurch nur einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklung der Bundeszuschüsse.

## 8. Maßnahmen zur Kostendämpfung

Einerseits scheint die Fixierung des jetzigen Rentenniveaus von 48% von Rentenempfängern und Beitragszahlern gleichermaßen gewünscht zu sein. Andererseits sind die Mehrausgaben beträchtlich. Daher betrachten wir abschließend die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus unter zwei zusätzlichen kostendämpfenden Maßnahmen. So wird bei der jetzigen Ausgestaltung der Haltelinien die Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre nicht mitberücksichtigt. Konkret geht in die Berechnung des „Standardrentners“, der maßgeblich für die Berechnung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern ist, die aufgrund der längeren Erwerbsphase zusätzlich erworbenen Rentenanwartschaften systemwidrig nicht mit ein. Eine Verhaltensanpassung der Versicherten vorausgesetzt (d.h., ein entsprechend späterer tatsächlicher Renteneintritt), wird mit dem Netto-Standardrentenniveau vor Steuern daher der Rückgang des Rentenniveaus für die Neurentner überschätzt. Wird die Definition des Standardrentners entsprechend angepasst, nehmen die Mehrausgaben bei einer Haltelinie ab. Die Anpassung des Rentenniveaus ist dabei allerdings nicht gänzlich unproblematisch. So können nur die von der Anhebung betroffenen nicht verrenteten Kohorten ihre Erwerbsphase ausweiten. Für die Bestandsrentner gilt dies hingegen nicht. Eine adäquate Anpassung des Standardrentners sollte daher das Verhältnis von Neu- zu Bestandsrentner berücksichtigen. In dieser Studie wird hierauf allerdings verzichtet und der Standardrentner direkt entsprechend der Anhebung des Regelrentenalters angepasst. Dahinter steckt das Ziel, den maximal möglichen Effekt aufzuzeigen. Eine die Bestandsrentner berücksichtigende Anpassung würde kurz- und mittelfristig zu geringeren Unterschieden führen. Konkret gehen wir davon aus, dass die Definition des Standardrentners derart reformiert wird, dass dessen Rentenanwartschaften mit jedem zusätzlichen Erwerbsjahr um einen zusätzlichen Entgeltspunkt ansteigen. Berücksichtigt werden hierbei allerdings nur die noch ausstehenden Anhebungen des Regelrentenalters. Die bereits erfolgte Anhebung von 65 auf 66 Jahren bleibt unberücksichtigt.

Neben der eher technischen Anpassung des Standardrentners wäre eine zweite, allerdings politisch sehr umstrittene Maßnahme, das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit zu stabilisieren, um die kostensteigernde Wirkung einer Verlängerung der Lebenserwartung zu neutralisieren. Wir simulieren daher, dass das Renteneintrittsalter nach Erreichen der Rente mit 67 im Verhältnis 2 Jahre Rentenalterserhöhung für jeweils 3 Jahre Erhöhung der Lebenserwartung weiter ansteigen und die Rentenbezugszeit um ein Jahr verlängern wird. Daher nennen wir diese Anpassungsregel 3-2-1-Regel.

---

<sup>10</sup> Der Beitrag für Kindererziehungszeiten berücksichtigt zusätzlich die Entwicklung der Anzahl der unter Dreijährigen.



Um die Annahmen der 15. kBV zu berücksichtigen, nehmen wir dabei an, dass der weitere Anstieg der Lebenserwartung erst ab 2035 weiter fortschreiten wird. Hierdurch soll der gemäß den neuen Annahmen überschätzte Anstieg der Lebenserwartung aufgrund der Verlangsamung der Lebenserwartungsentwicklung in den vergangenen 15 Jahren sowie infolge der Corona-Pandemie Rechnung getragen werden. In der Tat entsprechen die Annahmen zur Lebenserwartung der 14. kBV des Jahres 2030 in etwa den Annahmen der 15. kBV des Jahres 2035.<sup>11</sup>

Insgesamt betrachten wir unter Berücksichtigung dieser beiden zusätzlichen rentenpolitischen Optionen folgende 3 kostendämpfende Maßnahmen:

**Einfache Haltelinie mit angepasstem Standardrentner:** Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wird aber unter Verwendung des angepassten Standardrentners berechnet.

**Einfache Haltelinie mit Anhebung des Regelrentenalters über 67:** Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1 Regel weiter angehoben wird. Als Referenzwert wird die Lebenserwartung bei Geburt berücksichtigt. Wir nehmen hierbei eine ähnliche Verhaltensreaktion der Versicherten an, wie zuvor bei der Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre. Das heißt, mit jedem Jahr um welches das Regelrentenalter angehoben wird, gehen die Versicherten 9 Monate später in Rente.

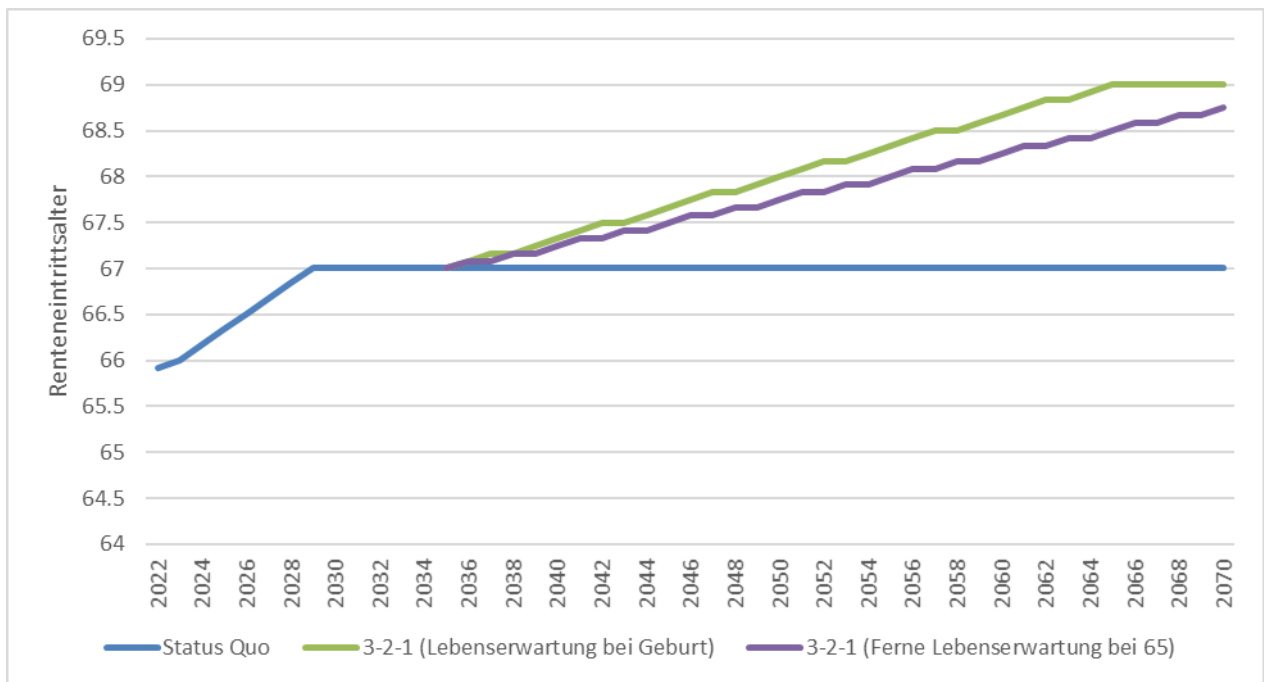
**Einfache Haltelinie mit angepassten Standardrentner und Anhebung des Regelrentenalters über 67:** Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1 Regel weiter angehoben und der Standardrentner entsprechend angepasst wird.

Abbildung 7 weist den Verlauf des Regelrentenalters entsprechend der 3-2-1 Regel aus. Im Vergleich zum derzeitigen Rechtsstand würde das Regelrentenalter nach 2035 weiter ansteigen. Wird die Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt als Referenzwert verwendet, beträgt die Steigung 0,8 Monate p.a., wobei wir den Verlauf des Anstiegs stets auf 1 Monat runden. Insgesamt würde das Regelrentenalter hierdurch bis 2065 auf 69 Jahre ansteigen, wo wir die weitere Anhebung zunächst beenden. Alternativ weist Abbildung 7 eine Anhebung unter Verwendung der fernen Lebenserwartung zum Alter 65 als Referenzwert aus. Die Betrachtung dieser Lebenserwartung kann damit begründet werden, dass hierbei allein die Ausdehnung des Rentenbezugs aufgrund der sinkenden Mortalität innerhalb der Rentenpopulation berücksichtigt wird. Die Verwendung der Lebenserwartung bei Geburt umfasst hingegen auch die sinkende Wahrscheinlichkeit, dass eine Person das Rentenalter nicht erreicht, weil sie bereits zuvor verstirbt. Da die ferne Lebenserwartung langsamer ansteigt als die Lebenserwartung bei Geburt, müsste das Regelrentenalter unter dessen Berücksichtigung lediglich um 0,6 Monate p.a. angehoben werden. Die Unterschiede zum Referenzszenario fielen entsprechend geringer aus.

---

<sup>11</sup> Eine solche weitere Anhebung des Regelrentenalters sollte mit entsprechenden Maßnahmen flankiert werden, die diejenigen schützen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht länger arbeiten können.

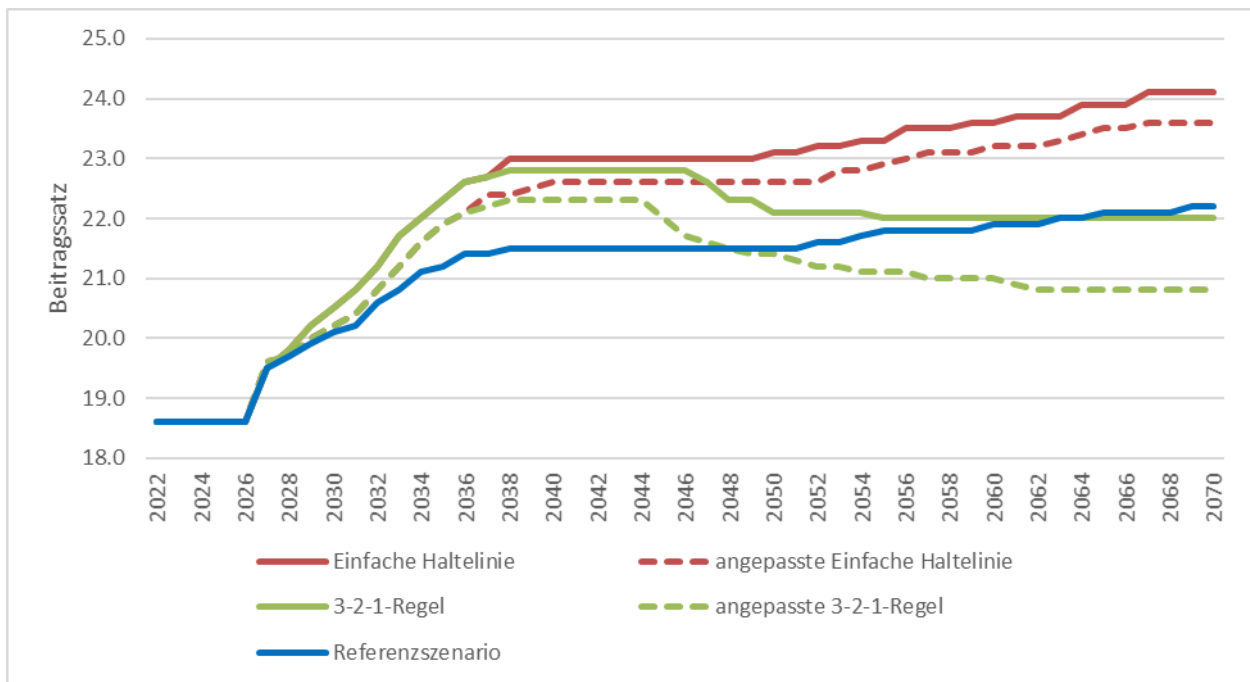
**Abbildung 7: Renteneintrittsalter im Mischmodell**



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8 weist die Beitragssätze der drei kostendämpfenden Szenarien aus. Die Beitragssatzverläufe ohne 3-2-1 Regel und mit 3-2-1 Regel, aber ohne Anpassung des Standardrentners, unterscheiden sich erst ab ca. 2037, da die zugrundeliegenden Annahmen bis 2035 identisch sind. Im Anschluss kann der Beitragssatz unter der 3-2-1-Regel allerdings aufgrund der weiteren Anhebung des Regelrentenalters bei unter 23% gehalten werden. Ab 2046 nimmt der Beitragssatz sogar wieder ab und sinkt auf 22%, wo er bis zum Simulationensende verharrt. Er liegt damit unter dem Beitragssatz des Referenzszenarios. Wird in der Berechnung des Standardrentners die längere Erwerbsphase berücksichtigt, so fällt der Beitragssatzanstieg im Vergleich zur Situation ohne die 3-2-1-Regel um 0,5 PP geringer aus. Wird zudem die 3-2-1-Regel angewandt, verstärkt sich dieser Effekt mit der weiteren Anhebung des Regelrentenalters ab 2035 auf 1,2 PP. Der Beitragssatz steigt somit unter dem kombinierten Szenario zunächst nur auf 22,3% an und würde langfristig unter 21% liegen.

**Abbildung 8: Beitragssatz im Mischmodell**



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Maßnahmen erzeugen Handlungsspielräume innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung trotz der Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus. Im Falle einer doch größeren zukünftigen demographischen Belastung käme das System hierdurch nicht zwangsweise in finanzielle Probleme. Eine rechtzeitige Reform würde es den Versicherten ermöglichen, entsprechend zu planen. Im Fall geringerer demographischer Belastungen könnten die freien Mittel zielgenauer zur Unterstützung niedriger Einkommensgruppen verwendet werden oder für einen besseren Schutz im Falle einer Erwerbsminderung.

## 9. Fazit

Die als Teil des Rentenpakets II enthaltene Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% wird im Zuge des demographischen Wandels zu großen Mehrausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung führen. Aufgrund der für die Finanzen der Rentenversicherung optimistischeren neuesten Bevölkerungsvorausschätzung sind diese aus Beiträgen und Zuschüssen seitens des Bundes zu finanzierenden Mehrausgaben zwar deutlich geringer als bei der Einführung der so genannten doppelten Haltelinie angenommen wurde, sie wachsen dennoch aufgrund der Fortführung der Haltelinie auf jährlich hohe zweistellige Milliardenbeträge an. Im Jahr 2040 machen sie rund 32 Mrd. Euro aus, 2060 etwa 45 Mrd. Euro. Das Rentenpaket II verdoppelt nahezu den durch höhere Beiträge zu finanzierenden Mehrbedarf der Rentenversicherung, was der nun aufgegebenen Zielsetzung der derzeitigen Rechtslage geschuldet ist, welche die demographische Last gleichmäßig auf die Rentner und Beitragszahler aufteilen wollte. Da der Großteil des zusätzlichen Finanzbedarfs (ca. 80%) laut Rentenpaket II mittels Beiträgen finanziert werden soll, wird dies unter den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes den Beitragssatz ab dem Jahr 2038 auf 23%, längerfristig auf über 24% treiben. Die dann immer noch verbleibenden Mehrkosten müssen durch höhere Bundesmittel ausgeglichen werden.

Ob die für die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung optimistischen Annahmen der jüngsten Bevölkerungsvorberechnung realistisch sind, ist zu diesem Zeitpunkt unklar. Eine gewisse Skepsis ist angebracht: Die Geburtenrate ist gefallen anstatt wie prognostiziert zuzunehmen. Die Lebenserwartung steigt nach Epidemien typischerweise mittelfristig wieder auf das alte Niveau, was bislang nicht berücksichtigt wurde. Schließlich wendet sich die Migrationspolitik in Richtung eines restriktiveren Kurses. Daher muss die demographische Unsicherheit solcher Bevölkerungsprognosen im Auge behalten werden. Steigt die Lebenserwartung wieder schneller an (wie vor 2008) oder kann die benötigte Netto-Immigration nicht erreicht werden, steigen die Mehrausgaben in Richtung der von Börsch-Supan und Rausch (2018) berechneten Größenordnungen. Eine Fortführung der Haltelinie sollte diese Unsicherheit berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen beinhalten. Die Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung kann eine solche, wenn auch unpopuläre, Option sein. Zumindest sollte die konkrete Umsetzung der Haltelinie die Ausweitung der Erwerbsphase bei der angenommenen Erwerbszeit des Standardrentners berücksichtigen.

## Literaturverzeichnis

- Börsch-Supan, Axel; Bucher-Koenen, Tabea; Rausch, Johannes (2016): "Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung". In: Ifo Schnelldienst, 69 (18), pp. 31-40.
- Börsch-Supan, Axel; Rausch, Johannes (2018): „Die Kosten der doppelten Haltelinie“. In: Ifo Schnelldienst, 71 (09), pp. 23-30.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2024): „Geburtenrate fällt auf den tiefsten Stand seit 2009“. Pressemitteilung vom 20.03.2024, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017), „Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2017)“, Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022), „Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2022)“, Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2023): „Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2023)“, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023): „Frühjahrsprojektion 2023“, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-fruehjahr-2023.html>.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) (2017): [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/4\\_Presse/infos\\_der\\_pressestelle/02\\_medieninformationen/01\\_pressemitteilungen/2017/2017\\_12\\_07\\_bvv\\_gunkel.html?cms\\_submit=Los&cms\\_resultsPerPage=5&cms\\_templateQueryString=2045](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/4_Presse/infos_der_pressestelle/02_medieninformationen/01_pressemitteilungen/2017/2017_12_07_bvv_gunkel.html?cms_submit=Los&cms_resultsPerPage=5&cms_templateQueryString=2045).
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) (2022): „Rentenversicherung in Zahlreihen 2022“, DRV-Schriften, Band 22, Berlin.
- Gemeinschaftsdiagnose (2023): „Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken“, Gemeinschaftsdiagnose #1-2023.
- Holthausen, Annette; Rausch, Johannes; Wilke, Christina Benita (2012): „MEA-PENSIM 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen“, MEA-Discussion Paper 03-2012.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020): „Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“.
- Rausch, Johannes; Gasche, Martin (2016): "Beitragsentwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – Projektionen und Determinanten". In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 65 (2016) (3), pp. 195-238.
- Wilke, Christina Benita (2004): "Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssystems: Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-PENSIM", MEA-Discussion Paper 048-04.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023): „Wachstumsschwäche überwinden - in die Zukunft investieren“. Jahresgutachten 2023/24, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (StaBA) (2017): „Bevölkerungsentwicklung bis 2060: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015“, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (StaBA) (2019b): „Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (StaBA) (2022a): „Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (StaBA) (2022b): „15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Annahmen und Ergebnisse“, (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html?nn=208696#lebenserwartung>), Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (StaBA) (2023): „Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland - seit 1871/1881“ (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbetafel.html?nn=208696>), Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Thiede R. (2023): „Die Demographische Belastung steigt... aber weniger als in der Vergangenheit! 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen, Ergebnisse, erste Folgerungen“, In: RVaktuell 2/2023.