

Studie

---

# Verlässlicher Generationenvertrag?

---

Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik nach 2025



Studie

---

# Verlässlicher Generationenvertrag?

---

Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik nach 2025

**Von**

Dr. Stefan Moog (Prognos AG)

**Im Auftrag der**

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH

**Abschlussdatum**

August 2018

# Das Unternehmen im Überblick

## Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie - unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft - durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Düsseldorf, Bremen, München, Stuttgart, Freiburg und Brüssel. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

### Geschäftsführer

Christian Böllhoff

### Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

### Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

### Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

### Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel  
Handelsregisternummer  
CH-270.3.003.262-6

### Gründungsjahr

1959

### Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

---

### Hauptsitz

#### Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24  
4052 Basel | Schweiz  
Tel.: +41 61 3273-310  
Fax: +41 61 3273-300

#### Prognos AG

Domshof 21  
28195 Bremen | Deutschland  
Tel.: +49 421 5170 46-510  
Fax: +49 421 5170 46-528

#### Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 23  
79100 Freiburg | Deutschland  
Tel.: +49 761 766 1164-810  
Fax: +49 761 766 1164-820

### Weitere Standorte

#### Prognos AG

Goethestr. 85  
10623 Berlin | Deutschland  
Tel.: +49 30 5200 59-210  
Fax: +49 30 5200 59-201

#### Prognos AG

Résidence Palace, Block C  
Rue de la Loi 155  
1040 Brüssel | Belgien  
Fax: +32 280 89 - 947

#### Prognos AG

Nymphenburger Str. 14  
80335 München | Deutschland  
Tel.: +49 89 954 1586-710  
Fax: +49 89 954 1586-719

#### Prognos AG

#### Prognos AG

Schwanenmarkt 21  
40213 Düsseldorf | Deutschland  
Tel.: +49 211 913 16-110  
Fax: +49 211 913 16-141

#### Prognos AG

Eberhardstr. 12  
70173 Stuttgart | Deutschland  
Tel.: +49 711 3209-610  
Fax: +49 711 3209-609

---

[info@prognos.com](mailto:info@prognos.com) | [www.prognos.com](http://www.prognos.com) | [www.twitter.com/prognos\\_ag](https://www.twitter.com/prognos_ag)

---

# Inhaltsverzeichnis

---

Tabellenverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VI
Zusammenfassung	VII
<b>1 Hintergrund</b>	<b>1</b>
<b>2 Demografie und Rentenperspektiven</b>	<b>2</b>
2.1 Bevölkerung und Altersstruktur	3
2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die GRV	4
<b>3 Das Rentenpaket 2018</b>	<b>6</b>
3.1 Auswirkungen für die Rentenfinanzen	7
3.2 Intergenerative Verteilungswirkungen nach Altersjahrgängen	11
<b>4 Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik – Lebensarbeitszeit</b>	<b>15</b>
4.1 Auswirkungen auf die Rentenfinanzen	16
4.2 Intergenerative Verteilungswirkungen nach Altersjahrgängen	18
<b>5 Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik – Doppelte Haltelinie</b>	<b>20</b>
5.1 Auswirkungen für die Rentenfinanzen	20
5.2 Intergenerative Verteilungswirkungen nach Altersjahrgängen	27
<b>6 Fazit</b>	<b>29</b>
Literaturverzeichnis	X
Ansprechpartner	XI
Impressum	XII

---

## Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1:	Zentrale Größen auf einen Blick	4
------------	---------------------------------	---

---

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1:	Die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung 2016 und 2045	3
Abbildung 2:	Beitragssatz – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018	7
Abbildung 3:	Rentenniveau – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018	8
Abbildung 4:	Rentenausgaben * – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018	9
Abbildung 5:	Beitragseinnahmen * – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018	10
Abbildung 6:	Bundesmittel * – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018	11
Abbildung 7:	Gewinner und Verlierer des Rentenpakets nach Altersjahrgängen	12
Abbildung 8:	Be- (-) und Entlastung (+) lebender und zukünftiger Generationen durch das Rentenpaket 2018	14
Abbildung 9:	Beitragssatz bei der Rente mit 69	16
Abbildung 10:	Rentenniveau bei der Rente mit 69	17
Abbildung 11:	Gewinner und Verlierer der Rente mit 69 nach Altersjahrgängen	18
Abbildung 12:	Be- (-) und Entlastung (+) lebender und zukünftiger Generationen bei der Rente mit 69	19
Abbildung 13:	Beitragssatz für unterschiedliche Haltelinien	21
Abbildung 14:	Rentenniveau für unterschiedliche Haltelinien	22
Abbildung 15:	Rentenausgaben für unterschiedliche Haltelinien*	23
Abbildung 16:	Beitragseinnahmen für unterschiedliche Haltelinien*	24
Abbildung 17:	Bundesmittel für unterschiedliche Haltelinien*	25
Abbildung 18:	Regelaltersgrenze für unterschiedliche Haltelinien	26
Abbildung 19:	Gewinner und Verlierer unterschiedlicher Haltelinien nach Altersjahrgängen	27
Abbildung 20:	Be- (-) und Entlastung (+) lebender und zukünftiger Generationen für unterschiedliche Haltelinien	28

---

## Zusammenfassung

---

Um das „Vertrauen in die langfristige Stabilität“ der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu erhalten, hat sich die Große Koalition aus CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 auf die Sicherstellung des aktuellen (Netto-)Rentenniveaus von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 verständigt. Gleichzeitig soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 nicht über 20 Prozent steigen. Auch für den Zeitraum nach 2025 strebt die Große Koalition eine doppelte Haltelinie an, bei der sowohl das Rentenniveau als auch der Beitragssatz langfristig abgesichert werden sollen.

Mit dem am 13. Juli 2018 vorgestellten Entwurf für ein RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz (im Folgenden: Rentenpaket 2018) sollen die gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung des aktuellen (Netto-)Rentenniveaus von 48 Prozent und eines Beitragssatzes von maximal 20 Prozent bis zum Jahr 2025 geschaffen werden. Daneben beinhaltet das Rentenpaket 2018 mit der „Mütterrente II“ weitere Verbesserungen bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Eltern von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern und bei der Erwerbsminderungsrente (EM-Rente).

Knapp einen Monat zuvor hat die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ihre Arbeit aufgenommen. Die Kommission soll Empfehlungen „zur nachhaltigen Sicherung und der Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“ (CDU, CSU und SPD, 2018) für den Zeitraum nach 2025 erarbeiten und die Finanzierung der Rentenversicherung dabei in ein langfristiges Gleichgewicht bringen. Die Rentenkommission soll damit „das Fundament [...] schaffen für einen neuen, verlässlichen Generationenvertrag“.<sup>1</sup>

Unter der Prämisse, dass für die Rentenpolitik nach 2025 eine doppelte Haltelinie für das Rentenniveau und den Beitragssatz angestrebt wird, muss die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der Rentenversicherung nach 2025 über den Bundeszuschuss und/oder das Renteneintrittsalter erfolgen.

Vor diesem Hintergrund quantifiziert die vorliegende Studie die Auswirkungen alternativer Ausgestaltungen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit nach 2030 und einer doppelten Haltelinie nach 2025 auf die nachhaltige Finanzierung der GRV und die Generationengerechtigkeit. Den Ausgangspunkt der Analyse bildet das Rentenpaket 2018.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass das **Rentenpaket 2018** zu einer dauerhaften Erhöhung des Rentenniveaus und damit des Beitragssatzes führt. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2045 bei 24,4 Prozent (statt 23,8 % im Referenzszenario), das Rentenniveau bei 42,3 Prozent (statt 41,8 % im Referenzszenario). Für die Rentenversicherung belaufen sich die Mehrausgaben infolge des Rentenpakets 2018 im Betrachtungszeitraum auf 286 Mrd. Euro. Für die Beitragszahler summiert sich die Mehrbelastung auf einen Betrag von 164 Mrd. Euro, für den Bundeshaushalt auf 126 Mrd. Euro.

Die Gewinner des Rentenpakets 2018 sind die Geburtsjahrgänge 1974 und älter. Diese erhalten unter dem Strich zusätzliche Leistungen im Gegenwert von 343 Mrd. Euro. Die Verlierer sind hingegen die Jahrgänge 1975 und jünger. Für diese Jahrgänge summiert sich die Mehrbelastung

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/>. Zuletzt abgerufen am 31.07.2018.

netto auf einen Betrag von 94 Mrd. Euro. Damit verbleibt für das Rentenpaket 2018 eine Finanzierungslücke zu Lasten zukünftiger Generationen in Höhe von 248 Mrd. Euro.

Mit der Rente mit 67 hat der Gesetzgeber bis 2030 sichergestellt, dass die relative Rentenbezugsdauer (Verhältnis zwischen Rentenbezugsdauer und Dauer der Erwerbsphase) stabilisiert und ein Anstieg des Beitragssatzes infolge der Zunahme der Lebenserwartung vermieden wird. Ohne eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze wird die weiter ansteigende Lebenserwartung dazu führen, dass die relative Rentenbezugszeit wieder zunimmt, der Beitragssatz steigt und das Rentenniveau sinkt.

Die Studie quantifiziert zudem die **Auswirkungen einer weiteren Verlängerung der Lebensarbeitszeit** nach 2030. Entsprechend der Zunahme der Lebenserwartung betrachtet das Szenario **Rente mit 69** eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre im Jahr 2060.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass eine weitere Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu einer Stabilisierung der Rentenversicherung nach 2030 führt. Für die **Rente mit 69** liegt der Beitragssatz im Jahr 2045 bei 23,3 Prozent (statt 23,8 % im Referenzszenario), das Rentenniveau bei 42,3 Prozent (statt 41,8 % im Referenzszenario). Für jüngere Altersjahrgänge bedeutet die Rente mit 69 eine Mehrbelastung von 99 Mrd. Euro. Infolge des höheren Rentenniveaus würden ältere Jahrgänge dagegen zusätzliche Leistungen in Höhe von 67 Mrd. Euro erhalten. Auch für zukünftige Generationen resultiert bei der Rente mit 69 eine Entlastung in Höhe von 33 Mrd. Euro. Die intergenerativen Verteilungswirkungen der Rente mit 69 können als eine „verursachergerechte“ Verteilung der Finanzierungslasten der steigenden Lebenserwartung interpretiert werden.

Für den Zeitraum nach 2025 strebt die große Koalition eine **doppelte Haltelinie** an, bei der sowohl das Rentenniveau als auch der Beitragssatz langfristig abgesichert werden. Anhand von vier Szenarien werden die Auswirkungen einer doppelten Haltelinie quantifiziert. Für das Rentenniveau wird eine Haltelinie von 46 und von 48 Prozent, für den Beitragssatz eine Haltelinie von 20 und von 22 Prozent betrachtet. In allen **vier Haltelinien-Szenarien (Haltelinie 48/20, 48/22, 46/20, 46/22)** wird unterstellt, dass die zur Erreichung der Zielmarken für das Rentenniveau und den Beitragssatz nach 2025 benötigten Finanzmittel über eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses bereitgestellt werden. Alternativ wird für jedes Szenario ermittelt, in welchem Umfang die Regelaltersgrenze erhöht werden müsste, um eine zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts bzw. der Steuerzahler zu vermeiden.

Für die Haltelinie 48/20 und die Haltelinie 46/20 verläuft der **Beitragssatz** ab dem Jahr 2026 auf einem Niveau von 20 Prozent. Dagegen besteht in den Szenarien Haltelinie 48/22 und Haltelinie 46/22 nach 2025 noch ein gewisser „Spielraum“ für Beitragssatzsteigerungen. Bei der Haltelinie 48/22 erreicht der Beitragssatz die Zielmarke von 22 Prozent im Jahr 2028, bei der Haltelinie 46/22 im Jahr 2029.

Für das **Rentenniveau** ergibt sich eine qualitativ „spiegelbildliche“ Entwicklung. Bei der Haltelinie 48/20 und der Haltelinie 48/22 verläuft das Rentenniveau ab dem Jahr 2026 auf einem Niveau von 48 Prozent. Bei der Haltelinie 46/20 wird die Haltelinie für das Rentenniveau von 46 Prozent im Jahr 2031 und im Szenario Haltelinie 46/22 im Jahr 2030 erreicht.

Stärkere Auswirkungen resultieren je nach unterstellter Haltelinie für das Rentenniveau und den Beitragssatz für die Entwicklung der Rentenausgaben, der Beitragseinnahmen und die Bundesmittel.

Im Vergleich zum Referenzszenario summieren sich die **Mehrausgaben** im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag zwischen 723 Mrd. Euro bei der Haltelinie 46/22 und 1.166 Mrd. Euro bei der Haltelinie 48/20.

Die Fixierung des Beitragssatzes führt zu (Beitrags-) **Mindereinnahmen** der Rentenversicherung, welche sich im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag zwischen 130 Mrd. Euro für die Haltelinie 48/22 und von 615 Mrd. Euro für die Haltelinie 48/20 bzw. die Haltelinie 46/20 summieren. Für die Beitragszahler resultiert dagegen eine Entlastung in entsprechender Höhe.

Die Renten-Mehrausgaben und Beitrags-Mindereinnahmen haben zur Folge, dass sich der Finanzbedarf der Rentenversicherung in allen Haltelinien-Szenarien erhöht. Unter der Annahme, dass der Finanzbedarf über eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses gedeckt wird, ergibt sich für den **Bundshaushalt** eine Mehrbelastung, welche sich bis 2045 auf einen Betrag zwischen 963 Mrd. Euro bei der Haltelinie 46/22 und 1.893 Mrd. Euro bei der Haltelinie 46/22 summiert.

Sollen zusätzliche Belastungen des Bundshaushalts vermieden werden, so verbleibt als einzige Stellschraube zur Deckung des Finanzbedarfs der Rentenversicherung eine Anpassung des Rentenalters. Unter der vereinfachenden Annahme, dass ein vorzeitiger Bezug einer Altersrente für die Jahrgänge 1961 und jünger zukünftig nicht mehr möglich ist, ermittelt die Studie als Modellrechnung für jedes Szenario die **notwendige Anhebung der Regelaltersgrenze**.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen zeigen, dass die Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs einer doppelten Haltelinie für den Zeitraum nach 2025 eine Anhebung der Regelaltersgrenze bis 2045 auf ein Alter zwischen 74,1 Jahren bei der Haltelinie 46/22 und 77,2 Jahren bei der Haltelinie 48/20 erfordern würde.

# 1 Hintergrund

---

Sechs Monate nach der Bundestagswahl 2017 hat am 14. März 2018 eine erneute Große Koalition aus CDU, CSU und SPD ihre Arbeit aufgenommen. Mit dem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 haben die Koalitionspartner unter dem Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.“ knapp einen Monat zuvor ihr Arbeitsprogramm für die kommende Legislaturperiode vorgestellt.

Um das „Vertrauen in die langfristige Stabilität“ der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu erhalten, haben sich die Koalitionspartner für den Bereich Rente insbesondere auf die Sicherstellung des aktuellen (Netto-)Rentenniveaus von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 verständigt. Gleichzeitig soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 nicht über 20 Prozent steigen. Auch für den Zeitraum nach 2025 strebt der Koalitionsvertrag eine „doppelte Haltelinie“ an, bei der sowohl das Rentenniveau als auch der Beitragssatz langfristig stabilisiert werden.

Als weitere zentrale Ziele nennt der Koalitionsvertrag für den Bereich Rente die verbesserte Anrechnung der Kindererziehungsleistung für Eltern von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern, die verbesserte Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos, die Schaffung einer Grundrente für Grundsicherungsbezieher und eine Altersvorsorgepflicht für Selbstständige.

Als ersten Schritt zur Umsetzung der Ziele des Koalitionsvertrags hat der Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil am 13. Juli 2018 den Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz) vorgestellt. Als zentrale Bestandteile beinhaltet das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz (im Folgenden: Rentenpaket 2018) mit der „Mütterrente II“ weitere Verbesserungen bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Eltern von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern, die Erhöhung der Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente (EM-Rente) zur besseren Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos sowie die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung des aktuellen (Netto-)Rentenniveaus von 48 Prozent und eines Beitragssatzes von maximal 20 Prozent bis zum Jahr 2025.<sup>2</sup>

Bereits im Mai 2018 hat der Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ einberufen. Der Kommission unter dem Vorsitz von Gabriele Lösekrug-Möller (SPD) und Karl Schiewerling (CDU) gehören Vertreter\*innen der Sozialpartner, der Politik und der Wissenschaft an. Die Kommission hat den Auftrag, Empfehlungen „zur nachhaltigen Sicherung und der Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“ (CDU, CSU und SPD, 2018) für den Zeitraum nach 2025 zu erarbeiten. Die Rentenkommission soll die Finanzierung der GRV in ein langfristiges Gleichgewicht bringen, um damit „das Fundament zu schaffen für einen neuen, verlässlichen Generationenvertrag“.<sup>3</sup>

Unter den heutigen institutionellen Rahmenbedingungen der GRV kommen als mögliche Stell-schrauben der Rentenpolitik das Rentenniveau, der Beitragssatz, der Bundeszuschuss und das

<sup>2</sup> Als weiteres Element sieht der Entwurf der Bundesregierung eine Entlastung und rentenrechtliche Besserstellung von Geringverdienern vor. Als rein semantische Änderung soll die sogenannte Gleitzone in „Einstiegsbereich“ umbenannt werden. Die Obergrenze des Einstiegsbereichs soll von monatlich 850 Euro auf 1.300 Euro angehoben werden. Schließlich soll die Anrechnung von Zeiten einer Beschäftigung mit einem Entgelt im Einstiegsbereich bei der Ermittlung des Rentenanspruchs verbessert werden.

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/>. Zuletzt abgerufen am 31.07.2018.

Renteneintrittsalter in Betracht. Da die Stellschrauben sich gegenseitig bedingen, kann die Rentenpolitik lediglich Vorgaben für maximal drei Stellschrauben beinhalten.

Unter der Prämisse, dass für die Rentenpolitik nach 2025 eine doppelte Haltelinie für das Rentenniveau und den Beitragssatz angestrebt wird, muss die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der Rentenversicherung nach 2025 über den Bundeszuschuss und/oder das Renteneintrittsalter erfolgen.

Vor diesem Hintergrund ermittelt die vorliegende Studie die zukünftigen Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik. Hierzu werden für alternative Ausgestaltungen

1. zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Zeitraum nach 2030 und
2. einer doppelten Haltelinie für den Zeitraum nach 2025

die Auswirkungen auf die nachhaltige Finanzierung der GRV und die Generationengerechtigkeit ermittelt.

In Abschnitt 2 nimmt die Untersuchung dazu zunächst den Zusammenhang von Demografie und wirtschaftlicher Entwicklung im Referenzszenario in den Blick. Daran anknüpfend werden in Abschnitt 3 die quantitativen Konsequenzen des Rentenpakets 2018 analysiert. Abschnitt 4 behandelt die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Abschnitt 5 die Fortsetzung einer doppelten Haltelinie im Zeitraum nach 2025. Die Studie schließt mit einem Fazit.

---

## 2 Demografie und Rentenperspektiven

---

Die Ergebnisse dieser Studie beruhen auf einer langfristigen Projektion der Bevölkerungsentwicklung und der volkswirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Auf dieser Grundlage und ausgehend von den aktuellen gesetzlichen Regelungen zur GRV, zeigen wir zunächst die wahrscheinliche Entwicklung bis zum Jahr 2045 auf, wenn keine politischen Eingriffe im Rentensystem erfolgen. Ausgehend von diesem Referenzszenario werden anschließend ausgewählte Reformvorschläge begutachtet.

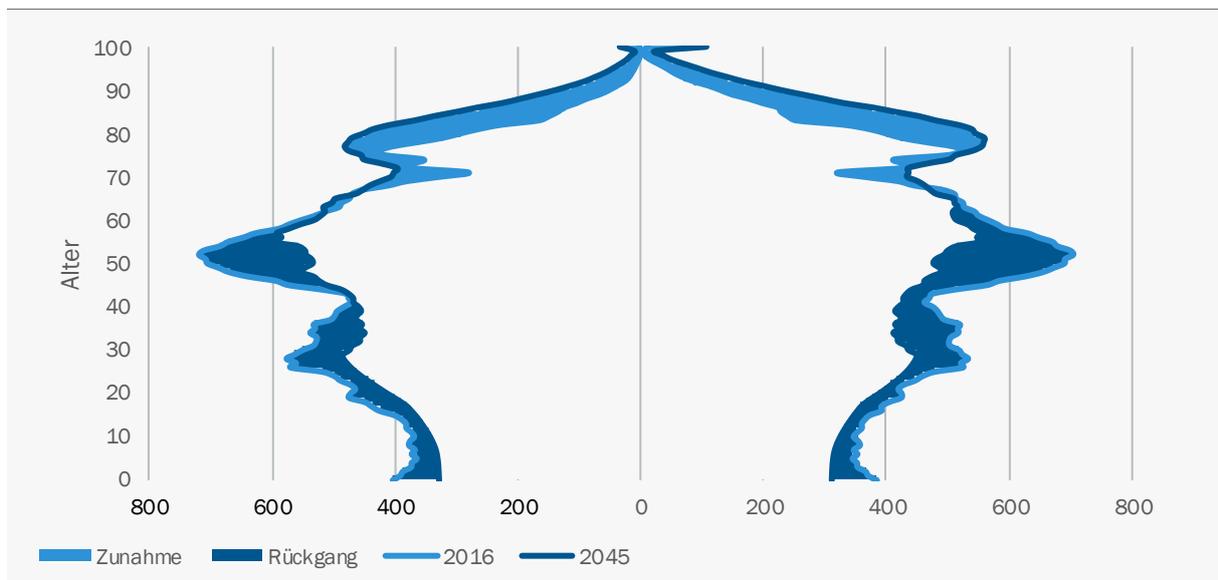
Die Grundvoraussetzung für ein langfristig stabiles Umlageverfahren ist eine günstige Altersstruktur der Bevölkerung. Nach dem Prinzip des Umlageverfahrens finanziert stets die junge (erwerbstätige) Generation mit ihren Beitragszahlungen die Rentenleistungen der alten (vormals erwerbstätigen) Generation. Die junge Generation erwirbt dabei ihrerseits das Versprechen, im Ruhestand von ihren Nachkommen versorgt zu werden. Dieser implizite Generationenvertrag funktioniert solange, wie die relative Anzahl von Beitragszahlern und Rentenempfängern ein angemessenes Verhältnis von Zahllast und Versorgungsleistung ermöglicht. Zwei zentrale Veränderungen können das Umlageverfahren somit aus dem Gleichgewicht bringen: Fehlende Nachkommen und eine längere Verweildauer im Ruhestand. Für die deutsche Bevölkerung treffen beide Aspekte zu. Die Geburtenrate ist seit den 1970er Jahren konstant niedrig, während die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer stetig zunehmen. Die Reformen der GRV seit der Jahrtausendwende wurden vor diesem Hintergrund durchgeführt. Sie implizieren einen Finanzierungs-

kompromiss, der insbesondere die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre („Baby-Boomer“) mit in die Verantwortung nimmt.

## 2.1 Bevölkerung und Altersstruktur

Unter den Annahmen der aktualisierten 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2017 (Variante 2-A) wird für Deutschland ein Bevölkerungsrückgang von 82,5 Mio. Personen im Jahr 2016 auf 80,0 Mio. Personen im Jahr 2045 erwartet. Dieser Bevölkerungsrückgang um etwa drei Prozent ist an sich wenig dramatisch. Wichtiger als die Gesamtgröße der Bevölkerung ist für die wirtschaftliche Entwicklung und die Finanzierung der umlagefinanzierten Rentenversicherung die Altersstruktur (Abbildung 1). Hier liegt die „demografische Herausforderung“, denn die Bevölkerung wird in den nächsten Jahrzehnten spürbar altern.

**Abbildung 1: Die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung 2016 und 2045**  
in Tsd. Personen, Männer links, Frauen rechts



Quelle: Statistisches Bundesamt 2018, eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Bis zum Jahr 2035 werden die Baby-Boomer, die derzeit noch mehrheitlich im Erwerbsleben stehen, das Rentenalter erreichen. Die Bevölkerung im Alter 65+ wird dabei von 17,5 Mio. Menschen im Jahr 2016 auf 23,3 Mio. im Jahr 2045 zunehmen. Mit anderen Worten: Im Jahr 2045 werden 5,8 Mio. Personen (+33 %) mehr im Rentenalter sein als derzeit. Spiegelbildlich zu dieser Entwicklung wird sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren von 49,8 Mio. Menschen bis 2045 um etwa sieben Mio. Personen (-13 %) verringern. Als Konsequenz dieser gegenläufigen Entwicklung wird der Altenquotient, gemessen als Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, von etwa 35 im Jahr 2016 auf knapp 54 im Jahr 2045 ansteigen. Kommen auf einen über 64-jährigen gegenwärtig noch 2,8 Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2045 lediglich noch 1,8 Erwerbsfähige sein.

Für die finanzielle Entwicklung der umlagefinanzierten GRV ist vor allem die Entwicklung der Zahl der Beitragszahler auf der Einnahmeseite und die der Leistungsempfänger auf der Ausgabenseite von Bedeutung.

## 2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die GRV

Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands verläuft angesichts des demografischen Wandels bis zum Jahr 2045 verhalten positiv. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wächst mit etwa 1,3 Prozent p. a., je Einwohner liegt die Wachstumsrate aufgrund der leicht schrumpfenden Bevölkerung rund 0,1 Prozentpunkte höher. Aufgrund der Verschiebungen in der Altersstruktur geht die Zahl der Erwerbstätigen um 0,4 Prozent p. a. zurück. Für das Jahr 2045 rechnen wir mit 38,8 Mio. Erwerbstätigen. Das sind rund elf Prozent weniger als heute (Tabelle 1). Für die umlagefinanzierte Rentenversicherung ist neben der demografischen Entwicklung vor allem die Lohnentwicklung von Bedeutung. Für die vorliegende Studie wurden entsprechend der Annahmen der mittleren Entgeltvariante des Rentenversicherungsbericht 2017 der Bundesregierung (BMAS, 2017) eine langfristige Zunahme der Beschäftigtenentgelte von drei Prozent p. a. zugrunde gelegt.

**Tabelle 1: Zentrale Größen auf einen Blick**

Referenzszenario, 2016 und 2045, Euro-Beträge in Preisen von 2016

	2016	2045
Bevölkerung (Mio. Personen)	82,5	80,0
Erwerbstätige (Mio. Personen)	43,5	38,8
Versicherungspflichtig Beschäftigte (Mio. Personen) *	34,5	30,4
Rentenbestand (Mio. Renten) **	25,3	31,7
Altenquotient (65+/20 – 64, Prozent)	35,2	54,1
Beitragseinnahmen der GRV (Mrd. Euro) ***	202,9	305,6
Bundesmittel (Mrd. Euro) ****	82,2	131,6
Rentenausgaben der GRV (Mrd. Euro) *****	277,7	425,2
Beitragssatz (Prozent)	18,7	23,8
Sicherungsniveau vor Steuern (Prozent)	48,1	41,8

\* im Berichtszeitraum

\*\* am 31.12, ohne Waisenrenten

\*\*\* ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten

\*\*\*\* einschließlich Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten

\*\*\*\*\* einschließlich Beitragszuschuss zur Krankenversicherung der Rentner

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Rentenversicherung Bund, eigene Berechnungen Prognos AG © Prognos AG 2018

Die Ausgaben der GRV summieren sich im Jahr 2016 auf insgesamt 288,4 Mrd. Euro, davon 277,7 Mrd. Euro für Renten (einschließlich Beitragszuschuss zur Krankenversicherung der Rentner). Letztere steigen fast um den Faktor 2 auf 425,2 Mrd. Euro im Jahr 2045 (in Preisen 2016). Neben den Beitragseinnahmen erhält die GRV Zuschüsse aus Steuermitteln. Diese belaufen sich aktuell auf 82,2 Mrd. Euro und decken etwa 29 Prozent der Ausgaben. Da die Entwicklung der Bundeszuschüsse an die Beitrags- und Lohnentwicklung gekoppelt ist, bleibt der Steueranteil im Referenzszenario im Zeitablauf annähernd konstant. Im Jahr 2045 entspricht das einem Betrag in Höhe von 131,6 Mrd. Euro.

Für das umlagefinanzierte Rentensystem folgt bereits bei allein demografischer Betrachtung, dass die Renten einer stetig größer werdenden Zahl an Leistungsempfängern von immer weniger Beitragszahlern finanziert werden müssen. In der Folge steigt bei Fortschreibung des gesetzlichen Status quo der Beitragssatz um ca. 26 Prozent an und liegt im Jahr 2045 bei 23,8 Prozent. Der gesetzliche Status quo beinhaltet dabei die derzeit gültige Gesetzgebung. Er umfasst sowohl die Ost-West-Angleichung des Rentensystems (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz), die verbesserte Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos (EM-Leistungsverbesserungsgesetz), das Rentenpaket von 2014 (RV-Leistungsverbesserungsgesetz, u. a. Mütterrente I, Rente mit 63) als auch die Reformen seit der Jahrtausendwende (Altersvermögensgesetz, RV-Nachhaltigkeitgesetz, RV-Altersgrenzanpassungsgesetz), mit denen das Rentensystem auf die schon damals absehbaren sozio-demografischen Trends vorbereitet wurde. Während die in den vergangenen Jahren umgesetzten Rentenreformmaßnahmen zu einer Ausweitung des Leistungsniveaus der GRV geführt haben, bedeuten die um die Jahrtausendwende umgesetzten Reformen unter dem Strich eine Entlastung der Beitragszahler. Mit anderen Worten, ohne die Reformen wäre die Beitragssatzentwicklung deutlich dynamischer verlaufen. Auf der Leistungsseite zeigen sich die Reformen in einem bis 2045 um ca. zwölf Prozent sinkenden Nettorentenniveau vor Steuern. Dieses liegt im Jahr 2016 bei 48,1 Prozent und schrumpft u. a. durch die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf 41,8 Prozent.

Die hier berechneten Entwicklungen liegen bis zum Jahr 2030 tendenziell auf dem von der Bundesregierung erwarteten Verlauf. Entsprechend stellen sie für die im Folgenden dargestellten Reformwirkungen eine geeignete Referenz für die politische Diskussion dar. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die vom Gesetzgeber festgelegten und aktuell gültigen Ober- und Untergrenzen für den Beitragssatz (20 und 22 %) und das Nettorentenniveau (46 und 43 %) sowohl im Jahr 2020 als auch 2030 voraussichtlich eingehalten werden. Jenseits von 2030 nimmt die Dynamik in beiden Entwicklungen allerdings nochmals spürbar zu. Die vorgestellten Berechnungen basieren auf dem Prognos-Modellverbund aus VIEW und OCCUR (Infobox).



### **Das Prognos Weltwirtschaftsmodell VIEW**

VIEW ist ein umfassendes makroökonomisches Modell, das 42 Länder und damit mehr als 90 Prozent der Weltwirtschaft abdeckt. Es behandelt neben der Entstehung und Verwendung der produzierten Güter und Dienstleistungen auch den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen und verbindet dabei alle beteiligten Länder systematisch über Exporte, Importe, Wechselkurse etc. miteinander.

Mithilfe dieses globalen Prognose- und Simulationsmodells lässt sich detailliert und konsistent die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft und von einzelnen

Volkswirtschaften darstellen. Interaktionen und Rückkoppelungen zwischen einzelnen Ländern werden in dem Modell explizit erfasst und modelliert. Seine analytische Aussagekraft geht daher weit über die isolierter Ländermodelle mit exogen gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus.

Ausgehend von zentralen exogen gesetzten Parametern wie etwa der Demografie, der zukünftigen Entwicklung des internationalen Ölpreises oder der Konsolidierungsvorgaben für die staatlichen Haushalte werden mit VIEW Prognosen für die Weltwirtschaft und die einzelnen Länder erstellt.

### **Das Prognos-Sozialversicherungsmodell OCCUR**

OCCUR ist ein integriertes Prognose- und Simulationsmodell, welches die zukünftige Entwicklung der Finanzierungsströme in und zwischen den Sozialversicherungssystemen detailliert abbildet. Die Berechnungen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) werden in einem konsistenten Referenzrahmen zur weltwirtschaftlichen Entwicklung (VIEW) durchgeführt. Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung setzen dabei auf dem makroökonomischen Szenario aus VIEW auf, können für Szenarienrechnungen aber beliebig variiert werden.

Endogene Ergebnisse von OCCUR sind u. a. die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts, die durchschnittliche Zahl der Entgeltpunkte je Versicherten, das Nettorentenniveau und die Beitragssatzentwicklung. Die zentralen Ergebnisgrößen werden in Abhängigkeit des gesetzlichen Status quo oder unter geeigneten Reformszenarien bestimmt. Dabei kommunizieren die einzelnen Sozialversicherungszweige untereinander, wobei Rückkoppelungseffekte zwischen der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und der wirtschaftlichen Entwicklung quantifiziert werden.

---

## **3 Das Rentenpaket 2018**

---

Ausgehend von der eingangs gezeigten Referenzentwicklung werden im Folgenden die Auswirkungen der zentralen Elemente des Rentenpakets 2018 für die Finanzentwicklung der GRV und für heutige Generationen bzw. Altersjahrgänge ermittelt.

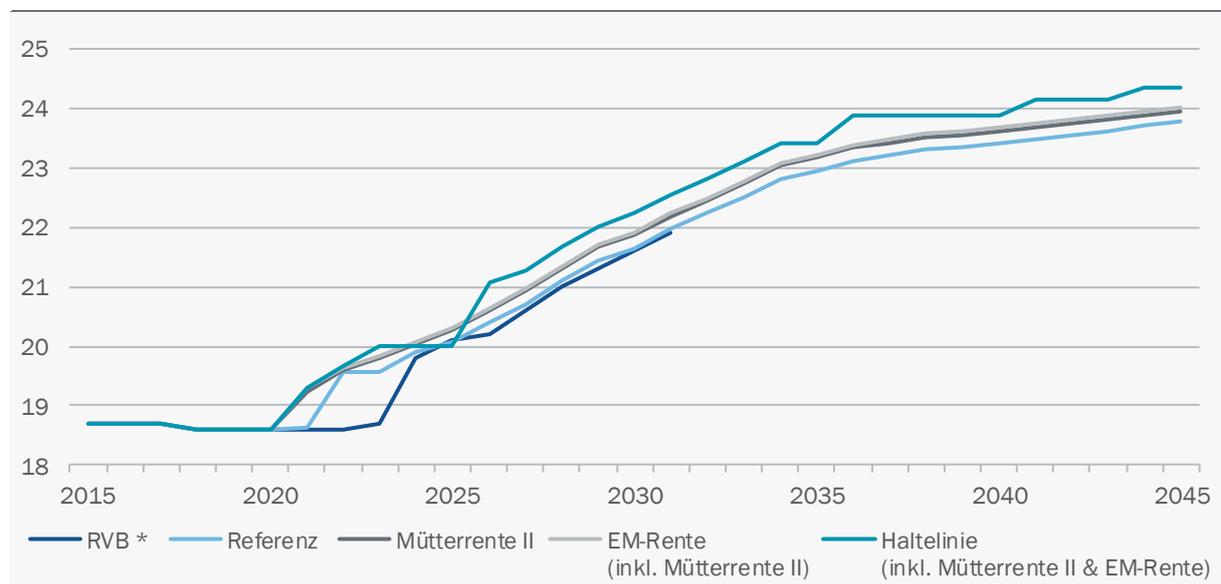
- Im Szenario **Mütterrente II** betrachten wird die Auswirkungen der verbesserten Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Eltern von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern. Im Unterschied zur Mütterrente I (Rentenpaket 2014) sollen von der Neuregelung lediglich Eltern mit mehr als zwei (vor dem Jahr 1992 geborenen) Kindern profitieren. Ab dem Jahr 2019 wird diesen Eltern ein zusätzlicher Entgeltpunkt für Kindererziehungsleistungen von vor 1992 geborenen Kindern gewährt.

- Im Szenario **EM-Rente** betrachten wir zusätzlich die Auswirkungen der verbesserten Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos. Für neue Zugänge an Erwerbsminderungsrenten wird die Altersgrenze für die Bestimmung der sogenannten Zurechnungszeit im Jahr 2019 zunächst auf 65,8 Jahre und in der Folge entsprechend der Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze auf 67 Jahre erhöht.
- Schließlich werden im Szenario **Haltelinie** zusätzlich die Auswirkungen der doppelten Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent (Niveausicherungsklausel) und für den Beitragssatz von 20 Prozent (Beitragssatzgarantie) bis zum Jahr 2025 betrachtet. Zur Finanzierung dieser Zielvorgaben erhält die GRV in den Jahren 2022 bis 2025 eine Sonderzahlung zum allgemeinen Bundeszuschuss von jeweils 500 Mio. Euro. Für den Fall, dass der Beitragssatz dennoch über die Zielmarke von 20 Prozent anzusteigen droht, werden die zur Erreichung der Zielmarke notwendigen Finanzmittel über eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses bereitgestellt.

### 3.1 Auswirkungen für die Rentenfinanzen

Im Folgenden werden zunächst die Auswirkungen des Rentenpakets 2018 für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung untersucht. Hierzu ist in Abbildung 2 der Verlauf des Beitragssatzes und in Abbildung 3 der Verlauf des Rentenniveaus im Überblick dargestellt.

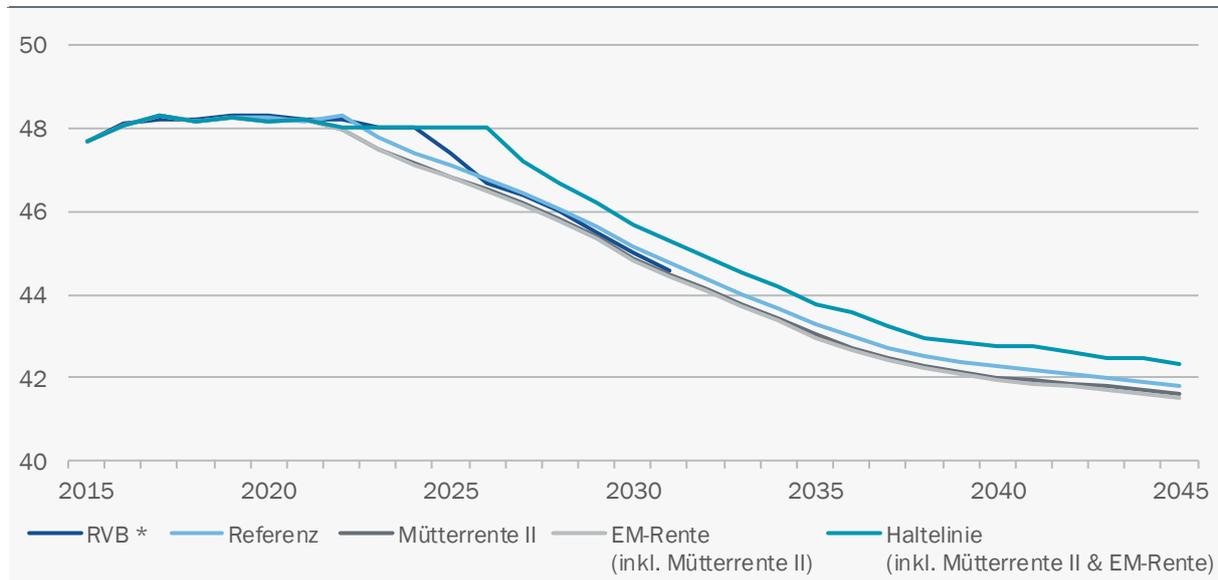
**Abbildung 2: Beitragssatz – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018**  
2015 bis 2045, in Prozent



\* RVB = Rentenversicherungsbericht 2017

**Abbildung 3: Rentenniveau – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018**

Sicherungsniveau vor Steuern, 2015 bis 2045, in Prozent



\* RVB = Rentenversicherungsbericht 2017

Quelle: Bundesregierung 2017, eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Die **Mütterrente II** führt im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt zu einer Beitragssatzbelastung von +0,2 Prozentpunkten. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2045 bei 24,0 Prozent (statt 23,8 % im Referenzszenario). Das Rentenniveau fällt im Durchschnitt um etwa 0,2 Prozentpunkte geringer aus und liegt im Jahr 2045 bei 41,6 Prozent (statt 41,8 % im Referenzszenario).

Die zusätzliche Berücksichtigung der Erhöhung der Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente (Szenario **EM-Rente**) hat dagegen nur geringe Auswirkungen. Da hiervon lediglich Neuzugänge an Erwerbsminderungsrentnern profitieren, sind die Auswirkungen auf den Verlauf von Beitragssatz und Rentenniveau im Betrachtungszeitraum kaum wahrnehmbar. Im Jahr 2045 liegt der Beitragssatz bei 24,0 Prozent (statt 23,8 % im Referenzszenario). Das Rentenniveau liegt im Jahr 2045 bei 41,5 Prozent (statt 41,8 % im Referenzszenario). Die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau entspricht damit weitestgehend derjenigen im Szenario Mütterrente II.

Spürbar größere Auswirkungen ergeben sich durch die Berücksichtigung der doppelten Haltelinie für das Rentenniveau und den Beitragssatz. Im Referenzszenario fällt das Rentenniveau nach unseren Berechnungen erstmals im Jahr 2023 unter 48 Prozent, während der Beitragssatz erstmals im Jahr 2025 über 20 Prozent steigt. Im Szenario EM-Rente, d. h. unter Berücksichtigung der Mütterrente II und der Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente, werden die beiden Haltelinien jeweils ein Jahr früher gerissen. Das Rentenniveau fällt bereits im Jahr 2022 unter 48 Prozent, der Beitragssatz steigt bereits im Jahr 2024 über 20 Prozent.

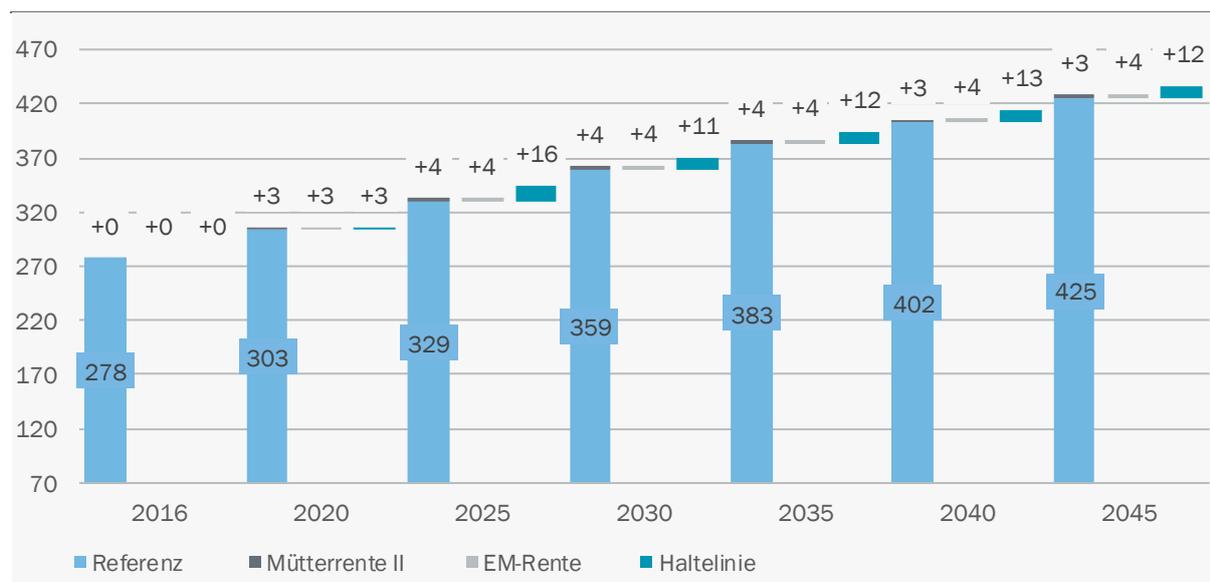
Im Szenario **Haltelinie** wird das Absinken des Rentenniveaus auf unter 48 Prozent und der Anstieg des Beitragssatzes auf über 20 Prozent bis zum Jahr 2025 durch die Niveausicherungsklausel und die Beitragssatzgarantie verhindert. Die Stabilisierung des Rentenniveaus und des Beitragssatzes ist jedoch nicht von Dauer. Mit dem Auslaufen der Niveausicherungsklausel und der

Beitragssatzgarantie sinkt das Rentenniveau auch im Szenario Haltelinie nach dem Jahr 2025 spürbar ab und steigt der Beitragssatz spürbar an.

Bereits im Jahr 2026 steigt der Beitragssatz sprunghaft auf 21,1 Prozent (statt 20,2 % im Referenzszenario) an. Dies ist auf den Wegfall der Bundesmittel zur Finanzierung der Beitragssatzgarantie zurückzuführen.<sup>4</sup> Im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums erhöht sich die Beitragsbelastung um +0,4 Prozentpunkte. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2045 bei 24,4 Prozent (statt 23,8 % im Referenzszenario). Das Rentenniveau fällt im Durchschnitt um etwa +0,6 Prozentpunkte höher aus und liegt im Jahr 2045 bei 42,3 Prozent (statt 41,8 % im Referenzszenario). Diese Ergebnisse zeigen, dass die Niveausicherungsklausel eine dauerhafte Erhöhung des Rentenniveaus und damit des Beitragssatzes zur Folge hat, obwohl sie rein formal lediglich bis zum Jahr 2025 gültig ist.

Das Rentenpaket 2018 verändert nicht nur den Verlauf von Beitragssatz und Rentenniveau, sondern wirkt sich auch auf die Ausgaben und die Einnahmen der Rentenversicherung aus. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Rentenausgaben im Überblick.

**Abbildung 4: Rentenausgaben\* – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018**  
2016 bis 2045, in Mrd. Euro, in Preisen 2016



\* einschließlich Beitragssatzzuschuss zur Krankenversicherung der Rentner

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

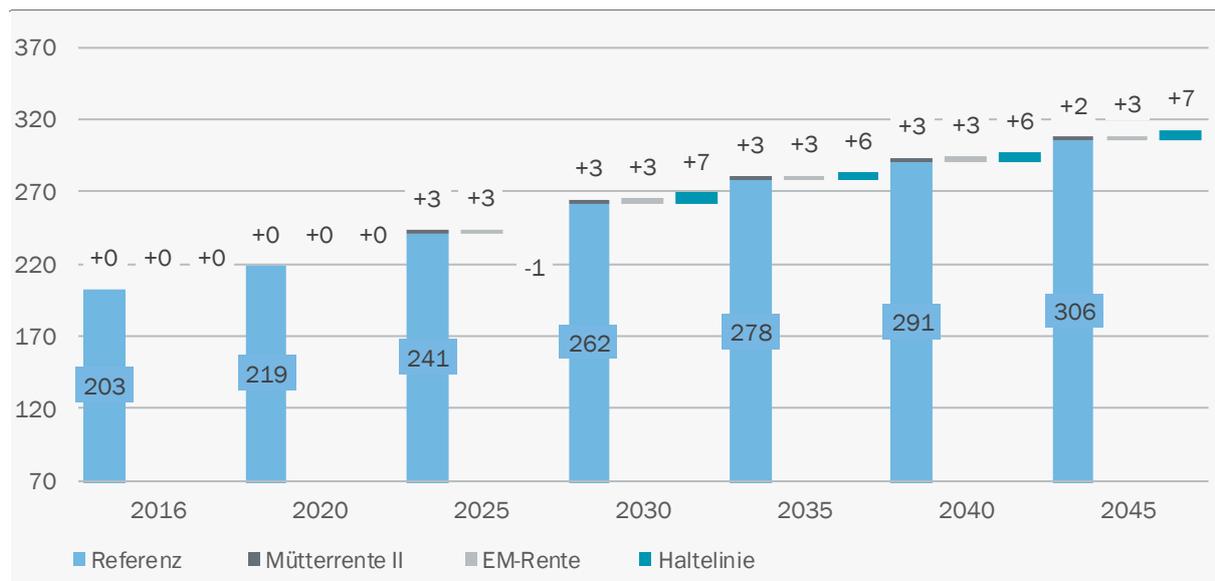
© Prognos AG 2018

<sup>4</sup> Mit der Sonderzahlung zum allgemeinen Bundeszuschuss erhält die GRV bis zum Jahr 2025 zusätzliche Bundesmittel von etwas mehr als zwei Mrd. Euro. Hierbei handelt es sich um eine dauerhafte Erhöhung des Bundeszuschusses, welche im Zeitablauf entsprechend der Lohn- und Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben wird. Dagegen handelt es sich bei den zusätzlichen Bundesmitteln, welche der GRV im Rahmen der Beitragssatzgarantie über eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses zur Verfügung gestellt werden, lediglich um eine temporäre „Finanzspritze“. Diese zusätzlichen Finanzmittel entfallen mit dem Auslaufen der Beitragssatzgarantie vom einem auf das andere Jahr. Die hieraus resultierende Finanzierungslücke muss dann durch Beitragsmittel gedeckt werden, was einen sprunghaften Anstieg des Beitragssatzes zur Folge hat.

- Die **Mütterrente II** bedeutet für heutige Rentner mit vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern eine sofortige Erhöhung ihrer Rentenzahlungen. Daher führt die Mütterrente mit sofortiger Wirkung zu Mehrausgaben für die Rentenversicherung. Im Zeitablauf nimmt die Belastung der Rentenversicherung durch die Mütterrente jedoch sukzessive ab. Insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 auf einen Betrag von **90 Mrd. Euro** (in Preisen 2016).
- Auch die Erhöhung der Zurechnungszeit bei der **EM-Rente** führt mit sofortiger Wirkung zu Mehrausgaben für die Rentenversicherung. Hiervon profitieren jedoch lediglich neue Rentenzugänge. Daher führt die Erhöhung der Zurechnungszeit anfänglich nur zu geringen Mehrausgaben, welche im Zeitablauf jedoch sukzessive zunehmen. Insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von **19 Mrd. Euro** (in Preisen 2016).
- Die **Haltelinie** führt dagegen erst ab dem Zeitpunkt zu Mehrausgaben, ab dem das Rentenniveau unter 48 Prozent abzusinken droht. Gemäß unseren Berechnungen ist dies im Jahr 2022 der Fall. Durch die dauerhafte Erhöhung des Rentenniveaus (Abbildung 3) resultieren aus der Niveausicherungsklausel allerdings dauerhaft Mehrausgaben. Insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von **177 Mrd. Euro** (in Preisen 2016).
- Für das **Rentenpaket 2018** insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 damit auf einen Betrag von **286 Mrd. Euro** (in Preisen 2016).

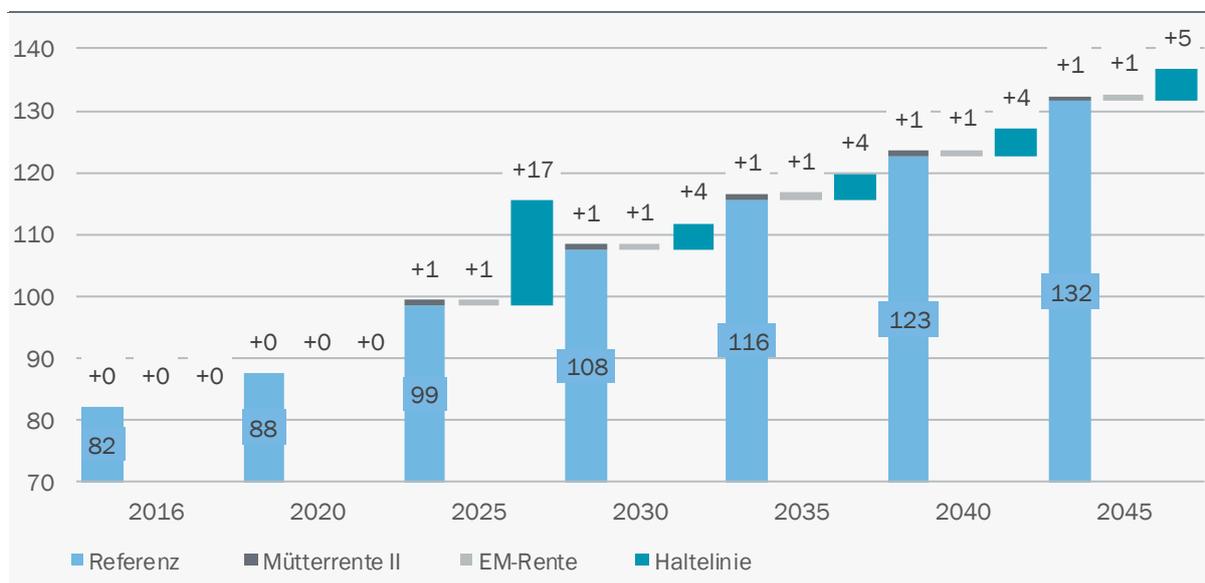
In allen drei Szenarien nehmen somit die Ausgaben der Rentenversicherung zu. Damit erhöht sich auch der Finanzbedarf der Rentenversicherung. Dieser muss entweder über zusätzliche Beitragsmittel oder aber zusätzliche Bundesmittel gedeckt werden. Abbildung 5 und Abbildung 6 zeigen die Entwicklung der Beitrags- und der Bundesmittel im Zeitverlauf.

**Abbildung 5: Beitragseinnahmen \* – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018**  
2016 bis 2045, in Mrd. Euro, in Preisen 2016



\* ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten

**Abbildung 6: Bundesmittel \* – Referenzszenario vs. Rentenpaket 2018**  
2016 bis 2045, in Mrd. Euro, in Preisen 2016



\* einschließlich Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

- Bei der **Mütterrente II** und der **EM-Rente** wird der zusätzliche Finanzbedarf mehrheitlich durch Beitragsmittel ausgeglichen. Infolge der Koppelung des allgemeinen Bundeszuschusses an den Beitragssatz nimmt aber auch die Belastung der Steuerzahler zu. Die **Mütterrente II** führt im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 zu einer Mehrbelastung der Beitragszahler von 69 Mrd. Euro und des Bundeshaushalts von 21 Mrd. Euro (jeweils in Preisen 2016). Im Falle der **EM-Rente** resultiert im Betrachtungszeitraum eine Mehrbelastung der Beitragszahler von 14 Mrd. Euro und des Bundeshaushalts von vier Mrd. Euro (jeweils in Preisen 2016).
- Bei der doppelten **Haltelinie** wird der zusätzliche Finanzbedarf dagegen zu einem größeren Anteil durch den Steuerzahler ausgeglichen. Zum einen führt die Sonderzahlung des Bundes in den Jahren 2022 bis 2025 zu einer dauerhaften Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses. Zum anderen führt die Stabilisierung des Beitragssatzes bei 20 Prozent in den Jahren 2023 bis 2025 zu einer (temporären) Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses. Insgesamt resultiert aus der Haltelinie im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 eine Mehrbelastung der Beitragszahler von 80 Mrd. Euro und für den Bundeshaushalt von 101 Mrd. Euro (jeweils in Preisen 2016).
- Für das **Rentenpaket 2018** insgesamt summiert sich die Mehrbelastung der Beitragszahler im Zeitraum 2015 bis 2045 damit auf einen Betrag von 164 Mrd. Euro und für den Bundeshaushalt auf einen Betrag von 126 Mrd. Euro (jeweils in Preisen 2016).

### 3.2 Intergenerative Verteilungswirkungen nach Altersjahrgängen

Das Rentenpaket 2018 führt mittel- bis langfristig zu Mehrausgaben für die Rentenversicherung und damit zu einer Mehrbelastung der Beitrags- und Steuerzahler. Offen ist hingegen, welche

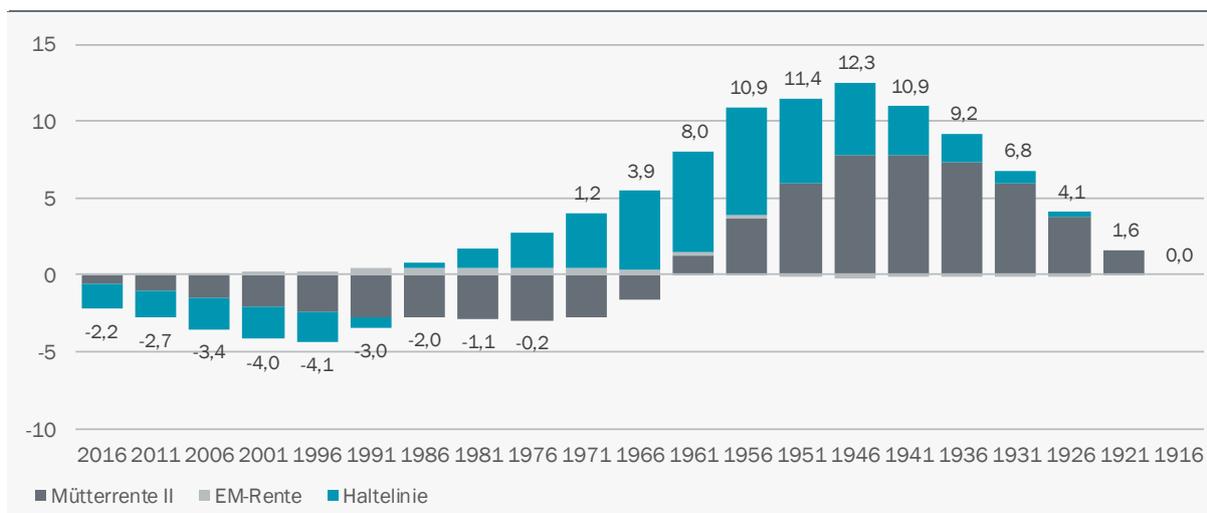
Personen oder Altersjahrgänge in welcher Weise von den veränderten Zahlungsströmen betroffen sind. Vergleichsweise einfach ist die Sachlage bei der Mütterrente II, für die anderen Reformbestandteile sind die Zusammenhänge komplexer.

Zur Beantwortung dieser Frage werden im Folgenden die Nettozahllasten der heute lebenden Altersjahrgänge im Referenzszenario und für die drei betrachteten Reformszenarien bestimmt. Anhand des Vergleichs dieser Netto-Zahllasten wird sichtbar, in welchem Umfang einzelne Geburtsjahrgänge durch die jeweiligen Szenarien be- oder entlastet werden. Die Analyse bezieht dabei nicht nur alle heute lebenden Jahrgänge mit ein, sondern berücksichtigt auch die Auswirkungen der Reformen auf zukünftige Generationen.

Als heutige Generation betrachten wir die Geburtsjahrgänge 1916 und früher (heute 100-Jährige und älter) bis 2016 (heute 0-Jährige/Neugeborene). Zur Bestimmung der Netto-Zahllasten in den einzelnen Szenarien werden für jeden Geburtsjahrgang die zukünftig zu leistenden durchschnittlichen Zahlungen an die GRV sowie die im Gegenzug empfangenen durchschnittlichen Leistungen ermittelt. Als Zahlungen an die GRV berücksichtigen wir die direkten Zahlungen aus Beiträgen und die anteilig anfallenden indirekten Steuerzahlungen zur Finanzierung der Bundesmittel. Als Leistungen berücksichtigen wir neben den direkten Rentenzahlungen auch den Beitragszuschuss der GRV für die Krankenversicherung der Rentner, die Leistungen zur Teilhabe (Rehabilitation) sowie alle sonstigen Ausgaben der GRV, wie etwa Verwaltungskosten.

Die jeweiligen Zahlungen und Leistungen werden über die verbleibenden Lebensjahre summiert und auf das Jahr 2016 diskontiert. Die jeweiligen Beträge zeigen die Nettobelastung bzw. Nettoleistung, die der entsprechende Jahrgang im Jahr 2016 noch zu erwarten hat. Um die Wirkungen der jeweiligen Reformen im Sinne einer Gewinner- und Verlierer-Rechnung sichtbar zu machen, werden nachfolgend die Abweichungen vom Ergebnis bei aktuellem Rentenrecht (Referenzszenario) abgebildet. Der derzeit gültige Kompromiss zur Verteilung der demografischen Belastungen im Rentensystem wird somit implizit als „Null-Linie“ definiert. In der Längsschnitt-perspektive ergibt sich das in Abbildung 7 dargestellte Ergebnis.

**Abbildung 7: Gewinner und Verlierer des Rentenpakets nach Altersjahrgängen**  
Be- (-) und Entlastung (+) im Lebenszyklus, Barwert in Tsd. Euro, in Preisen 2016



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Die **Mütterrente II** (dunkelgraue Säulen) führt in der Längsschnittperspektive zu einer spürbaren Umverteilung zwischen den heute lebenden Generationen. Da nur Eltern mit vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern von der Aufwertung der Kindererziehungsleistungen profitieren, sind die Gewinner dieses Reformschritts die Geburtsjahrgänge 1962 und älter: Diese Jahrgänge erhalten durch die Mütterrente II im Durchschnitt gut 5.400 Euro an zusätzlichen Leistungen. Die Verlierer sind die Geburtsjahrgänge 1963 und jünger. Diese Jahrgänge müssen mit ihren Beitragszahlungen für die Finanzierung der Mütterrente aufkommen, profitieren selbst jedoch nicht oder nur noch in sehr geringem Umfang von der Aufwertung der Kindererziehungsleistungen. Netto ergibt sich für diese Jahrgänge im Durchschnitt ein Verlust von ca. 2.200 Euro.

Die Leistungsverbesserungen bei der **EM-Rente** (hellgraue Säulen) führt in der Längsschnittperspektive dagegen zu einer diametral entgegengesetzten Umverteilung zwischen den heute lebenden Generationen. Da von der Erhöhung der Zurechnungszeit lediglich neue Zugänge an Erwerbsminderungsrentnern profitieren, sind die Gewinner dieses Reformschritts die Geburtsjahrgänge 1952 und jünger: Diese Jahrgänge erhalten durch die Erhöhung der Zurechnungszeit bei der EM-Rente im Durchschnitt gut 310 Euro an zusätzlichen Leistungen. Die Verlierer sind die Geburtsjahrgänge 1951 und älter. Da die Leistungsverbesserungen bei der EM-Rente zu einer leicht stärkeren Absenkung des Rentenniveaus führen (Abbildung 3), werden diese Jahrgänge durch geringe Rentenzahlungen belastet, profitieren selbst jedoch nicht oder nur noch in sehr geringem Umfang von der Erhöhung der Zurechnungszeit. Netto ergibt sich für diese Jahrgänge ein Verlust von ca. 110 Euro.

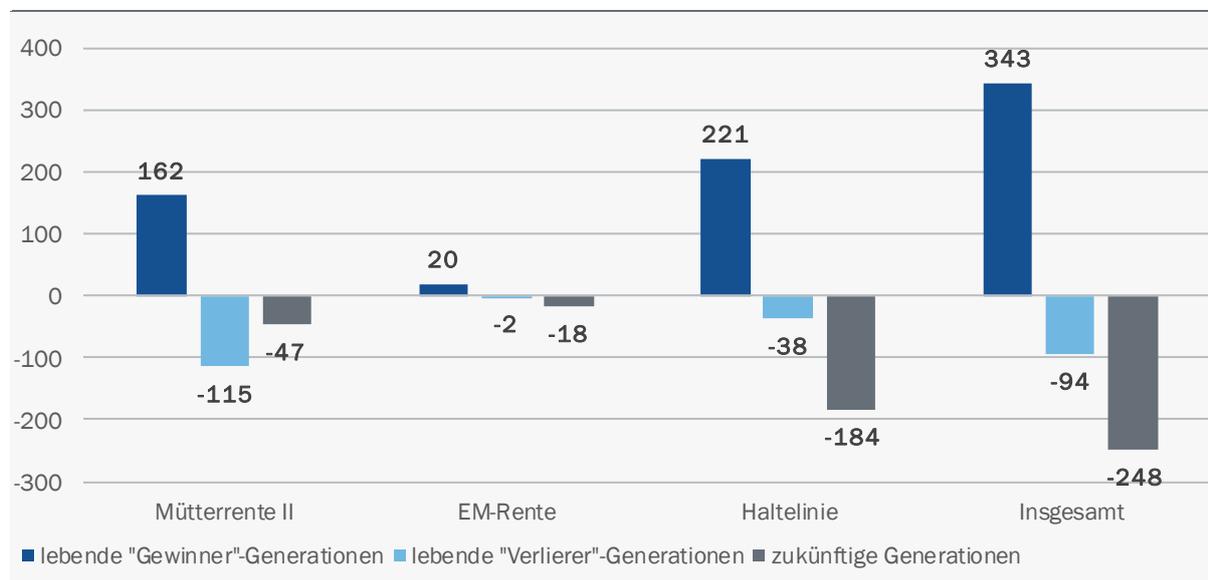
Die doppelte **Haltelinie** (blaugrüne Säulen) bewirkt wiederum eine spürbare Umverteilung zu Lasten jüngerer Geburtsjahrgänge. Die Verlierer dieses Bestandteils des Rentenpakets 2018 sind die Altersjahrgänge 1988 und jünger. Diese Jahrgänge profitieren langfristig ebenfalls von einem höheren Rentenniveau, werden gleichzeitig jedoch (nahezu) über ihr gesamtes Erwerbsleben durch höhere Beitrags- und Steuerzahlungen belastet. Netto ergibt sich für diese Jahrgänge ein Verlust von ca. 1.600 Euro. Die Gewinner der doppelten Haltelinie sind hingegen die Jahrgänge 1987 und älter. Netto erhalten diese Jahrgänge gut 3.800 Euro an zusätzlichen Leistungen.

Die einzelnen Bestandteile des Rentenpakets haben sowohl qualitativ als auch quantitativ unterschiedliche Konsequenzen für die Netto-Zahllasten heute lebender und zukünftiger Geburtsjahrgänge. Unter dem Strich sind die Geburtsjahrgänge 1974 und älter die Gewinner des **Rentenpakets 2018**. Netto erhalten diese Jahrgänge gut 7.600 Euro an zusätzlichen Leistungen. Die höchsten Gewinne ergeben sich für den Jahrgang 1946: Netto ergibt sich für diesen ein Gewinn von ca. 12.300 Euro. Die Verlierer des Rentenpakets sind hingegen die Jahrgänge 1975 und jünger. Im Durchschnitt erleiden diese einen Verlust von ca. 2.500 Euro. Den höchsten Verlust erleidet der Jahrgang 1997: Netto ergibt sich für diesen Jahrgang ein Verlust von ca. 4.100 Euro.

In der bisherigen Analyse wurden die Auswirkungen für heute lebende Generationen betrachtet. Allerdings hat jede Rentenreform nicht nur Folgen für die Lastenverteilung zwischen den heute lebenden Jahrgängen. Infolge des Generationenvertrags in der GRV wirkt sich jeder Eingriff in die Systematik der GRV auch auf zukünftige Generationen von Beitragszahlern aus. So werden vor allem für die Finanzierung der Fixierung des Rentenniveaus nicht nur die heute lebenden Beitrags- und Steuerzahler, sondern auch die heute noch ungeborenen oder zukünftigen Beitrags- und Steuerzahler herangezogen. In Abbildung 8 sind hierzu die Auswirkungen der drei Szenarien für lebende und zukünftige Generationen dargestellt. Bei den lebenden Generationen unterscheiden wir dabei zwischen den jeweiligen „Gewinner“- und „Verlierer“-Generationen.

## Abbildung 8: Be- (-) und Entlastung (+) lebender und zukünftiger Generationen durch das Rentenpaket 2018

Barwert in Mrd. Euro, in Preisen 2016



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Bei der **Mütterrente II** summiert sich der finanzielle Vorteil der heute lebenden „Gewinner“-Generationen im Barwert auf einen Betrag von 162 Mrd. Euro. Dieser Betrag entspricht dem heutigen Gegenwartswert der zukünftig höheren Rentenzahlungen infolge der Aufwertung der Kindererziehungsleistungen für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder. Für die heute lebenden „Verlierer“-Generationen resultiert aus der Mütterrente II dagegen eine Belastung, welche sich auf einen Betrag von 115 Mrd. Euro summiert. Diese Mehrbelastung entspricht dem Betrag, den die jungen „Verlierer“-Generationen zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen der älteren „Gewinner“-Generationen beisteuern. Unter dem Strich verbleibt damit jedoch eine Finanzierungslücke von 47 Mrd. Euro. Diese entspricht dem Betrag, den die zukünftigen Generationen zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen an die heute lebenden „Gewinner“-Generationen beisteuern müssen.

Für die Erhöhung der Zurechnungszeit bei der **EM-Rente** fallen die Belastungen insgesamt wiederum spürbar geringer aus. Der finanzielle Vorteil der heute lebenden „Gewinner“-Generationen summiert sich im Barwert auf einen Betrag von 20 Mrd. Euro. Dieser Betrag entspricht dem heutigen Gegenwartswert der zukünftig höheren Rentenzahlungen infolge der Erhöhung der Zurechnungszeit bei der EM-Rente. Für die heute lebenden „Verlierer“-Generationen resultiert dagegen eine Belastung, welche sich auf einen Betrag von zwei Mrd. Euro summiert. Unter dem Strich verbleibt damit eine Finanzierungslücke von 18 Mrd. Euro, welche von zukünftigen Generationen zu tragen ist.

Deutlich höher fallen die Lasten für die **doppelte Haltelinie** aus. Hier summiert sich der finanzielle Vorteil der lebenden „Gewinner“-Generationen auf einen Betrag von 221 Mrd. Euro. Im Unterschied zur Mütterrente steuern die lebenden Generationen jedoch nur einen geringen Betrag zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen bei. So summiert sich die Mehrbelastung der heute lebenden „Verlierer“-Generationen für die doppelte Haltelinie auf lediglich 38 Mrd. Euro. Unter

dem Strich verbleibt für die zukünftigen Generationen damit eine Mehrbelastung von 184 Mrd. Euro.

Für das **Rentenpaket 2018** insgesamt summiert sich die Mehrbelastung der zukünftigen Generationen damit im Barwert auf einen Betrag von 248 Mrd. Euro.

Insgesamt zeigt sich, dass der Entwurf für das Rentenpaket 2018 ein schlechtes Geschäft für jüngere Menschen ist. Gewinner sind insbesondere die heutigen Rentner- und die Baby-Boomer-Jahrgänge. Genau diese Jahrgänge wurden mit den Reformen nach der Jahrtausendwende explizit in die Verantwortung genommen, da die künftige finanzielle Schieflage des Umlageverfahrens auf sie zurückzuführen ist. Wie in Abschnitt 5 gezeigt wird, sind die Mehr- und Minderbelastungen des Rentenpakets 2018 mit der doppelten Haltelinie bis 2025 nur ein „Vorgeschmack“ auf die intergenerativen Verteilungswirkungen, die durch eine dauerhafte Haltelinie ausgelöst werden.

---

## 4 Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik – Lebensarbeitszeit

---

Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz wurde im Jahr 2007 die stufenweise Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beschlossen.<sup>5</sup> Angesichts des bis zum Jahr 2030 erwarteten Anstiegs der Lebenserwartung von 65-Jährigen um gut drei Jahre sollte mit der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sichergestellt werden, dass der Beitragssatz der GRV nicht über 22 Prozent ansteigt. Die Anhebung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre ist dabei in etwa ausreichend, um das Verhältnis zwischen der Rentenbezugsdauer und der Dauer der Erwerbsphase (relative Rentenbezugsdauer) bis 2030 zu stabilisieren.<sup>6</sup>

Bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Rente mit 67 war abzusehen, dass die Lebenserwartung auch im Zeitraum nach 2030 weiter zunehmen wird. Legt man die Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts zugrunde, so wird sich die Lebenserwartung von 65-jährigen Männern (Frauen) zwischen 2030 und 2060 um weitere 2,8 (2,5) Jahre erhöhen.<sup>7</sup> Auch gemäß den Ergebnissen der aktuellsten Bevölkerungsvorausberechnungen der Vereinten Nationen ist für Deutschland im Zeitraum zwischen 2030 und 2060 von einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung 65-Jähriger um etwa 2,8 Jahre auszugehen.

Ohne eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze ist daher davon auszugehen, dass die relative Rentenbezugszeit ab dem Jahr 2030 wieder zunehmen wird. Zur langfristigen Stabilisierung der Rentenfinanzen und der Rentenbezugszeit wurde daher bereits in den vergangenen Jahren eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre (etwa Deutsche Bundesbank, 2016) oder

<sup>5</sup> Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz folgte der Gesetzgeber dem Vorschlag der Kommission zur „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, der sogenannten Rürup-Kommission, aus dem Jahr 2003.

<sup>6</sup> Die relative Rentenbezugsdauer entspricht dem Verhältnis zwischen der Rentenbezugsdauer ab dem gesetzlichen Rentenalter in Relation zum Zeitraum der Beitragszahlung ab dem 20. Lebensjahr. Allein infolge der Zunahme der Lebenserwartung hat sich die relative Rentenbezugsdauer seit 1970 von 30 Prozent auf über 40 Prozent erhöht (Deutsche Bundesbank, 2016).

<sup>7</sup> Legt man die aktuellen Kohortensterbetafeln des Statistischen Bundesamts (Variante V2) zugrunde, so wird sich die Lebenserwartung 65-jähriger Männer (Frauen) zwischen 2030 (Jahrgang 1965) und 2060 (Jahrgang 1995) um 3,6 (3,0) Jahre erhöhen (Statistisches Bundesamt, 2017).

eine Koppelung der Regelaltersgrenze an die Entwicklung der Lebenserwartung (u. a. OECD, 2016) vorgeschlagen.

Ausgehend von der Referenzentwicklung werden im Folgenden die Auswirkungen einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze für den Zeitraum nach 2030 auf die Finanzentwicklung der GRV ermittelt:

- Im Szenario **Rente mit 69** betrachten wir hierzu eine schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre. Ausgehend von einer Zunahme der Lebenserwartung von 65-Jährigen (67-Jährigen) im Zeitraum 2030 bis 2060 um 2,7 (2,5) Jahre ist eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre in etwa ausreichend, um die relative Rentenbezugsdauer bis 2060 auf dem Niveau im Jahr 2030 zu stabilisieren. Dieses Szenario entspricht damit dem Fall, dass die Regelaltersgrenze entsprechend der weiteren Zunahme der Lebenserwartung angehoben wird.

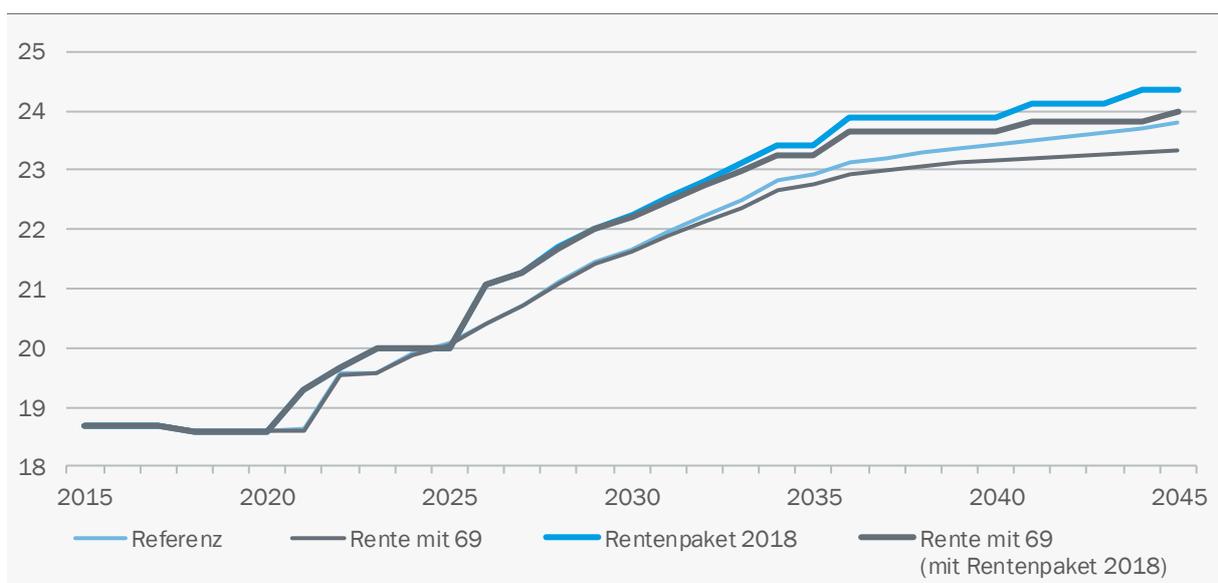
#### 4.1 Auswirkungen auf die Rentenfinanzen

Im Folgenden werden zunächst die Auswirkungen der beiden Lebensarbeitszeit-Szenarien auf die Finanzentwicklung der Rentenversicherung untersucht. Hierzu ist in Abbildung 9 der Verlauf des Beitragssatzes und in Abbildung 10 der Verlauf des Rentenniveaus im Überblick dargestellt.

- Die **Rente mit 69** führt im Zeitraum nach 2030 im Durchschnitt zu einer Beitragssatzentlastung von +0,2 Prozentpunkten. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2045 bei 23,3 Prozent (statt 23,8 % im Referenzszenario). Das Rentenniveau fällt im Durchschnitt um etwa 0,2 Prozentpunkte höher aus und liegt im Jahr 2045 bei 42,2 Prozent (statt 41,8 % im Referenzszenario).

**Abbildung 9: Beitragssatz bei der Rente mit 69**

2015 bis 2045, in Prozent

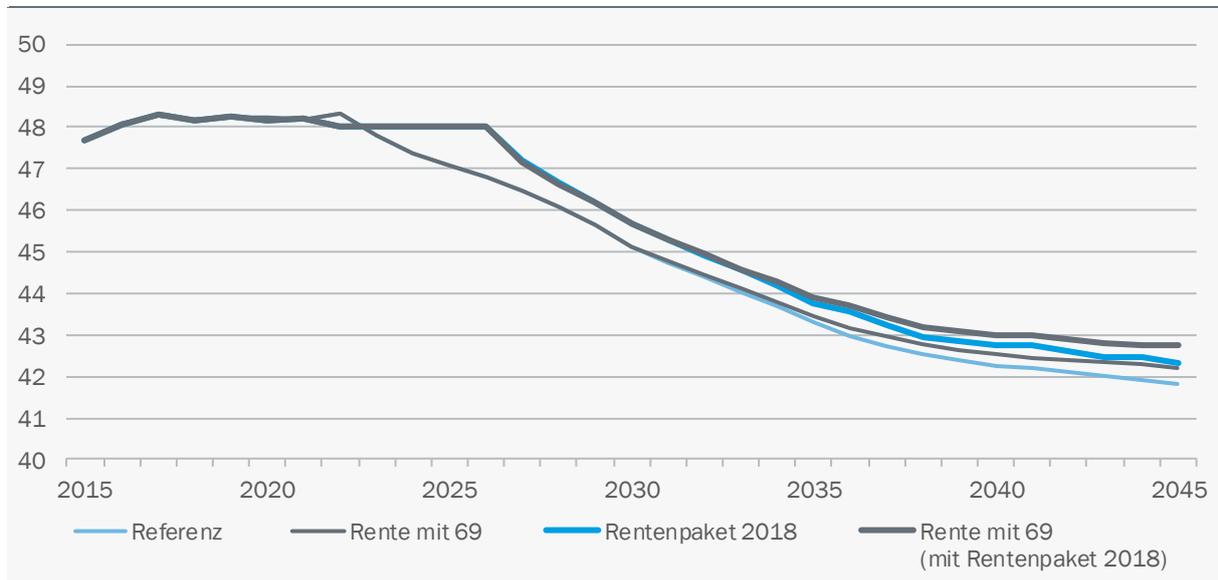


Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

## Abbildung 10: Rentenniveau bei der Rente mit 69

Sicherungsniveau vor Steuern, 2015 bis 2045, in Prozent



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit hat jedoch nicht nur Folgen für den Beitragssatz und das Rentenniveau, sondern wirkt sich auch auf die Entwicklung der Rentenausgaben, der Beitragseinnahmen und der Bundesmittel aus:

- Infolge der Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters ergibt sich eine günstigere Entwicklung der Anzahl an Rentnern. Diese führt trotz des höheren Rentenniveaus zu einer Entlastung der Rentenversicherung bei den **Rentenausgaben**. Für die Rente mit 69 summiert sich diese Entlastung bei den Rentenausgaben im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 auf einen Betrag von 33 Mrd. Euro.
- Die Entlastung bei den Rentenausgaben bedeutet einen geringeren Finanzbedarf der Rentenversicherung und damit eine Entlastung der **Beitrags- und Steuerzahler**. Für die Rente mit 69 summiert sich die Entlastung der Beitragszahler im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von 20 Mrd. Euro, für den Bundeshaushalt bzw. die Steuerzahler resultiert eine Entlastung in Höhe von 14 Mrd. Euro.

In der bisherigen Analyse wurden die aktuell geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen unterstellt. Die Auswirkungen des Rentenpakets 2018 blieben dabei unberücksichtigt. Da dessen Umsetzung als sehr wahrscheinlich gelten dürfte, sind in Abbildung 9 und in Abbildung 10 zusätzlich auch die Auswirkungen der beiden Lebensarbeitszeit-Szenarien unter Berücksichtigung des Rentenpakets 2018 dargestellt.

- Für die **Rente mit 69 (mit RP 2018)** liegt der Beitragssatz im Jahr 2045 bei 24,0 Prozent (statt 24,4 % im Szenario Rentenpaket 2018). Das Rentenniveau liegt im Jahr 2045 bei 42,8 Prozent (statt 42,3 % im Szenario Rentenpaket 2018)..

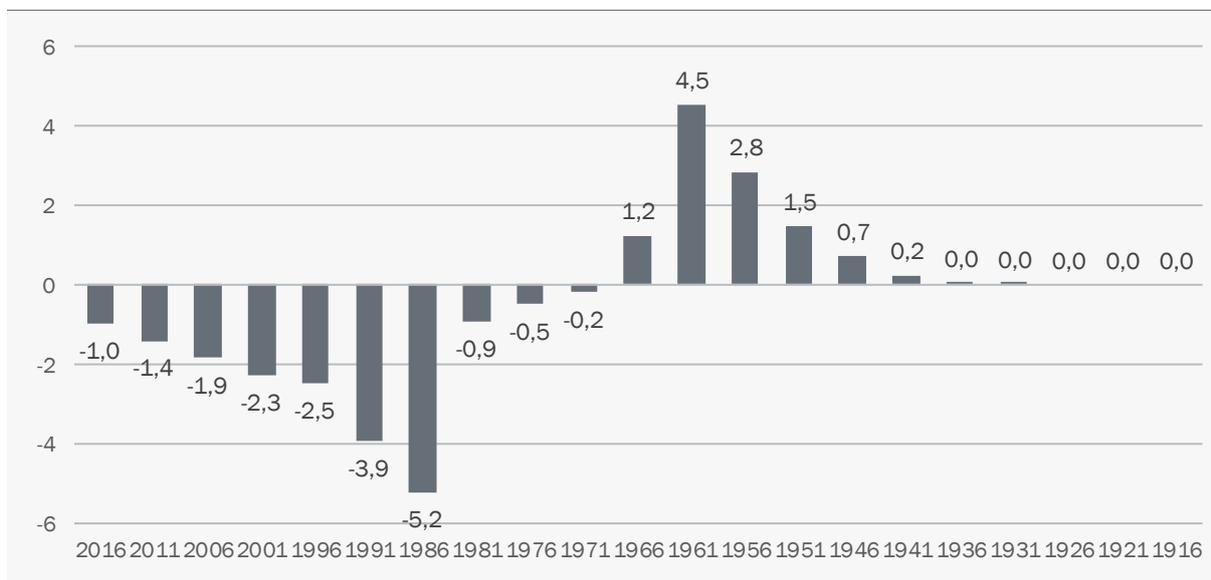
Die Ergebnisse für das Szenario Rente mit 69 zeigen, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze entsprechend der Zunahme der Lebenserwartung im Zeitraum nach 2030 zu einer spürbaren

Abmilderung sowohl des Anstiegs des Beitragssatzes als auch der Absenkung des Rentenniveaus beitragen kann. Auch der Bundeshaushalt wird infolge der Koppelung des allgemeinen Bundeszuschusses an die Entwicklung des Beitragssatzes langfristig entlastet.

## 4.2 Intergenerative Verteilungswirkungen nach Altersjährgängen

Eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze nach 2030 hat nicht nur Konsequenzen für die Rentenfinanzen. Daneben verändert sie auch die Zahlungsströme zwischen Beitragszahlern, Rentnern und Steuerzahlern auf der einen Seite und der Rentenversicherung und dem Bundeshaushalt auf der anderen Seite. In Abbildung 11 sind hierzu die Auswirkungen der Rente mit 69 für die Nettozahllasten der heute lebenden Generationen nach Altersjährgängen dargestellt.

**Abbildung 11: Gewinner und Verlierer der Rente mit 69 nach Altersjährgängen**  
Be- (-) und Entlastung (+) im Lebenszyklus, Barwert in Tsd. Euro, in Preisen 2016



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

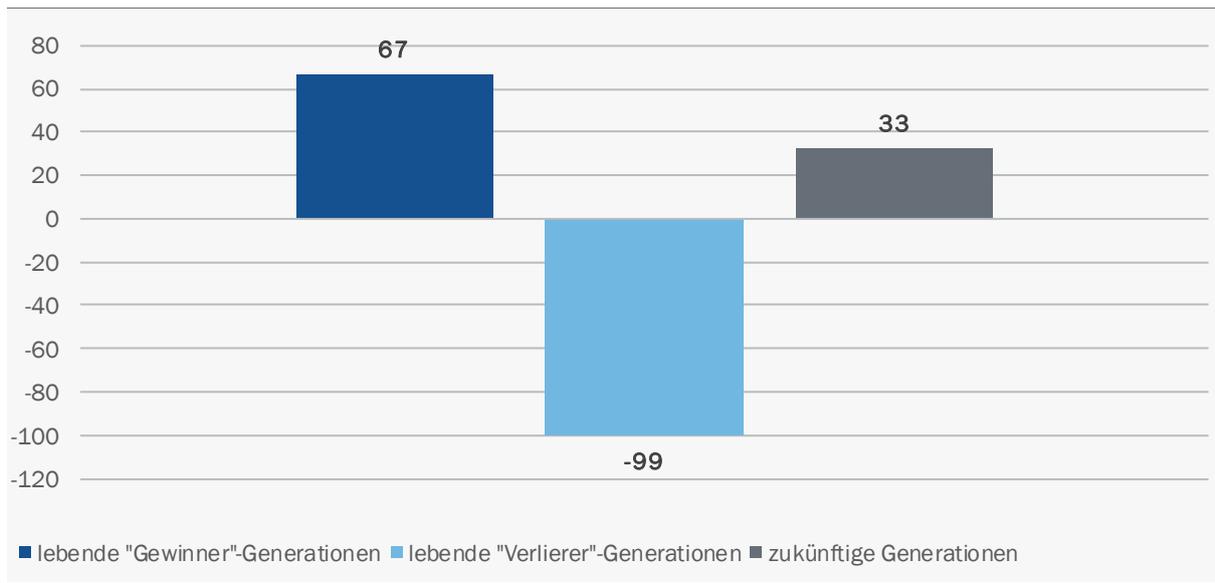
Die Rente mit 69 führt zu einer Umverteilung zwischen den heute lebenden Generationen. Die Gewinner sind die Geburtsjahrgänge 1967 und älter. Im Durchschnitt erhalten diese Jahrgänge netto 1.800 Euro an zusätzlichen Leistungen. Diese Jahrgänge profitieren von einem höheren Rentenniveau und geringeren Beitrags- und Steuerlasten, sind selbst jedoch nicht oder nur in geringem Umfang von der Erhöhung des Rentenalters betroffen. Die Verlierer sind dagegen die Geburtsjahrgänge 1972 und jünger. Für diese Jahrgänge beläuft sich der (Netto-)Verlust im Durchschnitt auf einen Betrag von 2.300 Euro. Diese Jahrgänge profitieren ebenfalls von einem höheren Rentenniveau und geringeren Beitrags- und Steuerlasten. Gleichzeitig sind diese jedoch am stärksten von der weiteren Anhebung des Rentenalters betroffen.

Eine Anhebung der Regelaltersgrenze hat jedoch nicht nur Folgen für die Lastenverteilung zwischen den heute lebenden Jahrgängen, sondern bedeutet auch für zukünftige Generationen eine spürbare Mehrbelastung. In Abbildung 20 sind die Auswirkungen der vier Haltelinien-Szenarien

für lebende und zukünftige Generationen dargestellt. Bei den lebenden Generationen unterscheiden wir wiederum zwischen den jeweiligen „Gewinner“- und „Verlierer“-Generationen.

### Abbildung 12: Be- (-) und Entlastung (+) lebender und zukünftiger Generationen bei der Rente mit 69

Barwert in Mrd. Euro, in Preisen 2016



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Der finanzielle Vorteil der heute lebenden „Gewinner“-Generationen summiert sich bei der Rente mit 69 im Barwert auf einen Betrag von 67 Mrd. Euro. Für die heute lebenden „Verlierer“-Generationen resultiert dagegen eine Belastung, welche sich auf einen Betrag von 99 Mrd. Euro summiert. Unter dem Strich verbleibt damit für zukünftige Generationen eine Entlastung in Höhe von 33 Mrd. Euro.

Die Ergebnisse zu den intergenerativen Verteilungswirkungen der Rente mit 69 zeigen, dass eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze zu einer Stabilisierung der Rentenfinanzen beitragen kann, für jüngere Altersjahrgänge jedoch eine zusätzliche Belastung darstellen würde, während ältere Jahrgänge und zukünftige Generationen entlastet würden. Diese Verteilungswirkungen können jedoch mit der Zunahme der Lebenserwartung gerechtfertigt werden. So stellt die Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre sicher, dass sich die Rentenbezugsdauer und die Dauer der Erwerbsphase auch für die jüngeren Jahrgänge in Zukunft in etwa die Waage halten. Ein Verzicht auf eine weitere Anhebung der Altersgrenzen würde dagegen bedeuten, dass die Kosten der längeren Rentenbezugsdauer nicht von denjenigen getragen werden, die hiervon profitierten. Vielmehr würden die Kosten in Form eines höheren Beitragssatzes auf zukünftige Generationen und in Form eines geringeren Rentenniveaus auf ältere Jahrgänge überwältigt. Insofern entsprechen die Verteilungswirkungen der Rente mit 69 einer „verursachergerechten“ Verteilung der Finanzierungslasten der steigenden Lebenserwartung.

---

## 5 Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik – Doppelte Haltelinie

---

Auch für den Zeitraum nach 2025 strebt die Große Koalition eine doppelte Haltelinie an, bei der sowohl das Rentenniveau als auch der Beitragssatz langfristig abgesichert werden. Ausgehend von der Referenzentwicklung werden im Folgenden die Auswirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungen einer doppelten Haltelinie für den Zeitraum nach 2025 auf die Finanzentwicklung der GRV und für heutige Generationen oder Altersjahrgänge ermittelt. Für das Rentenniveau betrachten wir eine Haltelinie von 48 Prozent und von 46 Prozent, für den Beitragssatz von 20 Prozent und von 22 Prozent. Hieraus ergeben sich insgesamt vier Szenarien:

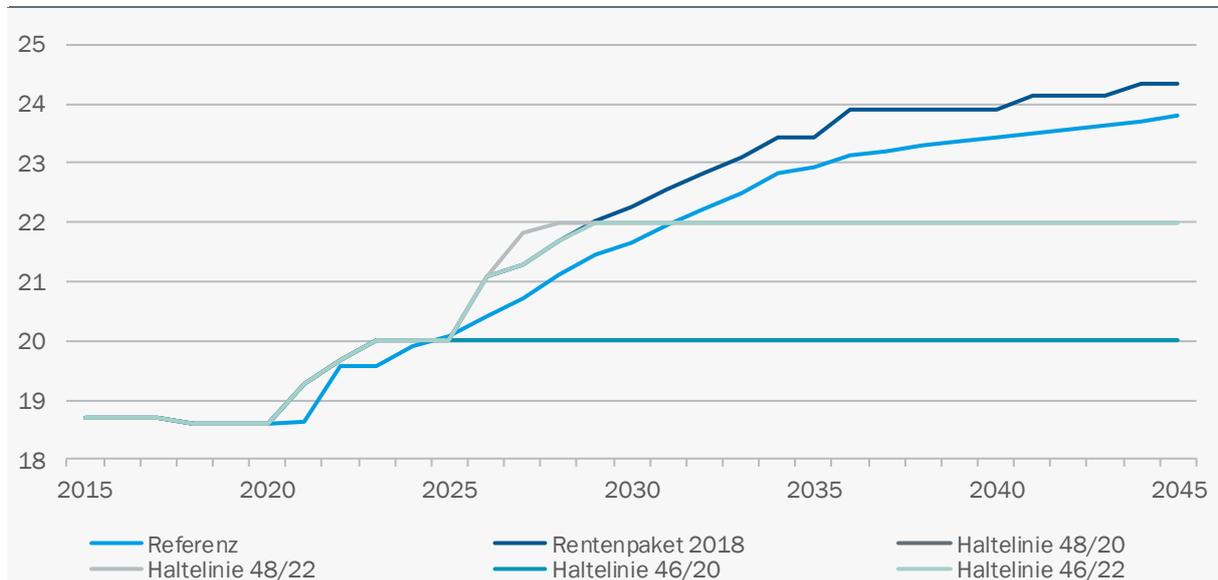
- Im Szenario **Haltelinie 48/20** betrachten wir die Auswirkungen einer doppelten Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent und für den Beitragssatz von 20 Prozent für den Zeitraum nach 2025. Dieses Szenario entspricht damit dem Fall, dass die zeitliche Befristung der Niveausicherungsklausel und der Beitragssatzgarantie bis zum Jahr 2025 aufgehoben wird.
- Im Szenario **Haltelinie 48/22** betrachten wir die Auswirkungen einer doppelten Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent und für den Beitragssatz von 22 Prozent für den Zeitraum nach 2025.
- Im Szenario **Haltelinie 46/20** betrachten wir die Auswirkungen einer doppelten Haltelinie für das Rentenniveau von 46 Prozent und für den Beitragssatz von 20 Prozent für den Zeitraum nach 2025.
- Im Szenario **Haltelinie 46/22** betrachten wir die Auswirkungen einer doppelten Haltelinie für das Rentenniveau von 46 Prozent und für den Beitragssatz von 22 Prozent für den Zeitraum nach 2025.

In allen vier Szenarien zur Ausgestaltung einer Haltelinie im Zeitraum nach dem Jahr 2025 wurde als Ausgangspunkt die Entwicklung bei Umsetzung des Rentenpakets 2018 zugrunde gelegt. Weiterhin wurde angenommen, dass die zur Erreichung der Zielmarken für das Rentenniveau und den Beitragssatz nach dem Jahr 2025 benötigten Finanzmittel der GRV über eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses bereitgestellt werden. Alternativ wird im Rahmen einer Modellrechnung für jedes Szenario der Umfang ermittelt, um den die Regelaltersgrenze erhöht werden müsste, um eine zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts zu vermeiden.

### 5.1 Auswirkungen für die Rentenfinanzen

Im Folgenden werden zunächst die Auswirkungen der vier Haltelinien-Szenarien für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung untersucht. Hierzu sind in Abbildung 13 und Abbildung 14 die Verläufe des Beitragssatzes und des Rentenniveaus im Überblick dargestellt.

**Abbildung 13: Beitragssatz für unterschiedliche Haltelinien**  
2015 bis 2045, in Prozent



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

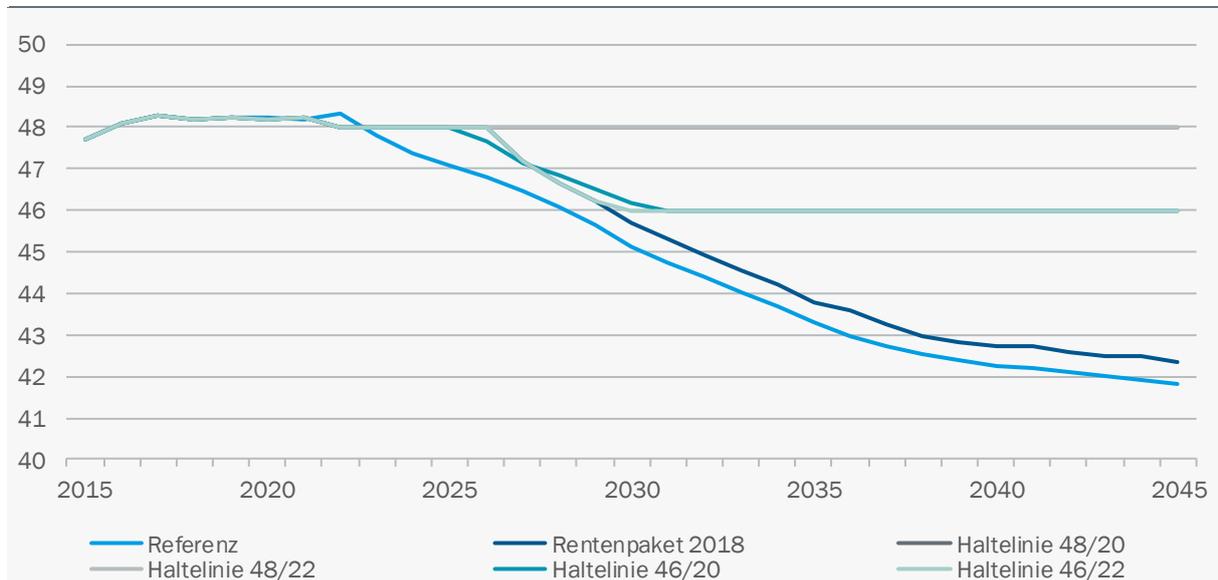
Sowohl im Referenzszenario als auch im Szenario Rentenpaket 2018 steigt der Beitragssatz langfristig stetig an und sinkt das Rentenniveau stetig ab.<sup>8</sup> Im Unterschied dazu werden der Beitragssatz und das Rentenniveau in den Haltelinien-Szenarien mittel- und langfristig fixiert:

- In den Szenarien **Haltelinie 48/20** und **Haltelinie 46/20** verläuft der Beitragssatz ab dem Jahr 2026 auf einem Niveau von 20 Prozent.
- In den Szenarien **Haltelinie 48/22** und **Haltelinie 46/22** besteht im Zeitraum nach 2025 noch ein gewisser „Spielraum“ für Beitragssatzsteigerungen. Dieser Spielraum verschafft der Rentenversicherung jedoch nur kurzfristig Luft. Infolge der Dynamik der Rentenausgaben erreicht der Beitragssatz im Szenario Haltelinie 48/22 die Zielmarke von 22 Prozent bereits im Jahr 2028 und im Szenario Haltelinie 46/22 im Jahr 2029. In der Folge verläuft der Beitragssatz in beiden Fällen auf einem Niveau von 22 Prozent.

<sup>8</sup> Das Szenario Rentenpaket 2018 entspricht dem Szenario Haltelinie aus Kapitel 3.

### Abbildung 14: Rentenniveau für unterschiedliche Haltelinien

Sicherungsniveau vor Steuern, 2015 bis 2045, in Prozent



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

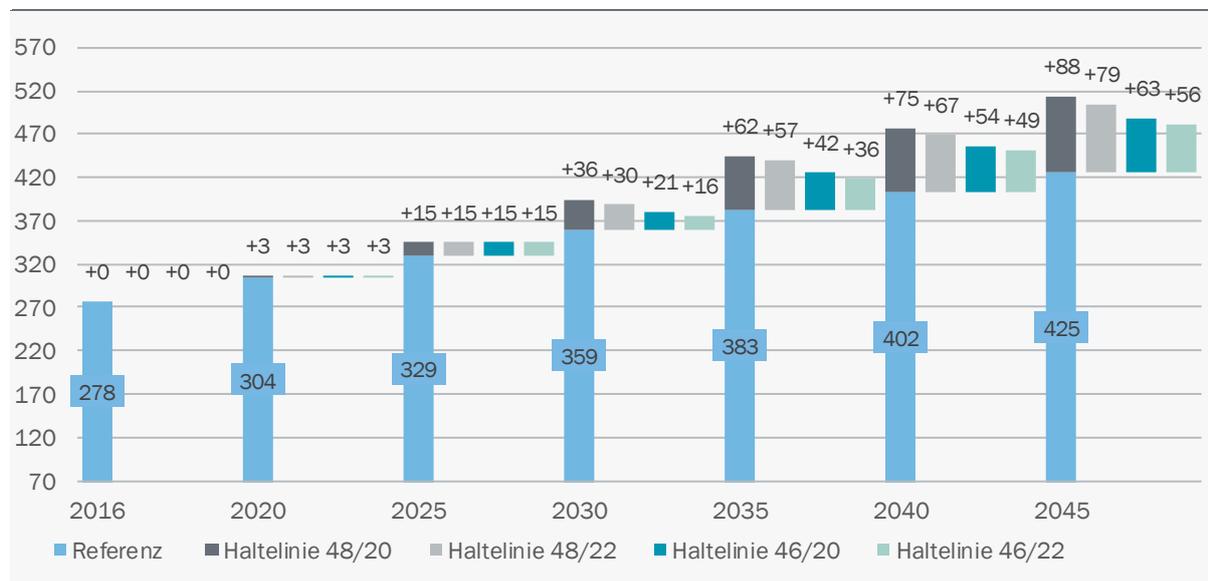
Für das Rentenniveau ergibt sich eine qualitativ ähnliche – gleichwohl „spiegelbildliche“ – Entwicklung:

- In den Szenarien **Haltelinie 48/20** und **Haltelinie 48/22** verläuft das Rentenniveau ab dem Jahr 2026 auf einem Niveau von 48 Prozent.
- In den Szenarien **Haltelinie 46/20** und **Haltelinie 46/22** besteht im Zeitraum nach 2025 noch ein gewisser „Spielraum“ für eine Absenkung des Rentenniveaus. Im Szenario Haltelinie 46/20 wird die Haltelinie für das Rentenniveau von 46 Prozent im Jahr 2031 und im Szenario Haltelinie 46/22 im Jahr 2030 erreicht. In der Folge verläuft das Rentenniveau in beiden Szenarien auf einem Niveau von 46 Prozent.

Die gleichzeitige Fixierung von Beitragssatz und Rentenniveau in den vier Haltelinien-Szenarien wirkt sich spürbar auf die Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen der Rentenversicherung aus. Abbildung 15 zeigt zunächst die Entwicklung der Rentenausgaben in den vier Haltelinien-Szenarien im Überblick.

### Abbildung 15: Rentenausgaben für unterschiedliche Haltelinien\*

2016 bis 2045, in Mrd. Euro, in Preisen 2016



\* einschließlich Beitragszuschuss zur Krankenversicherung der Rentner

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

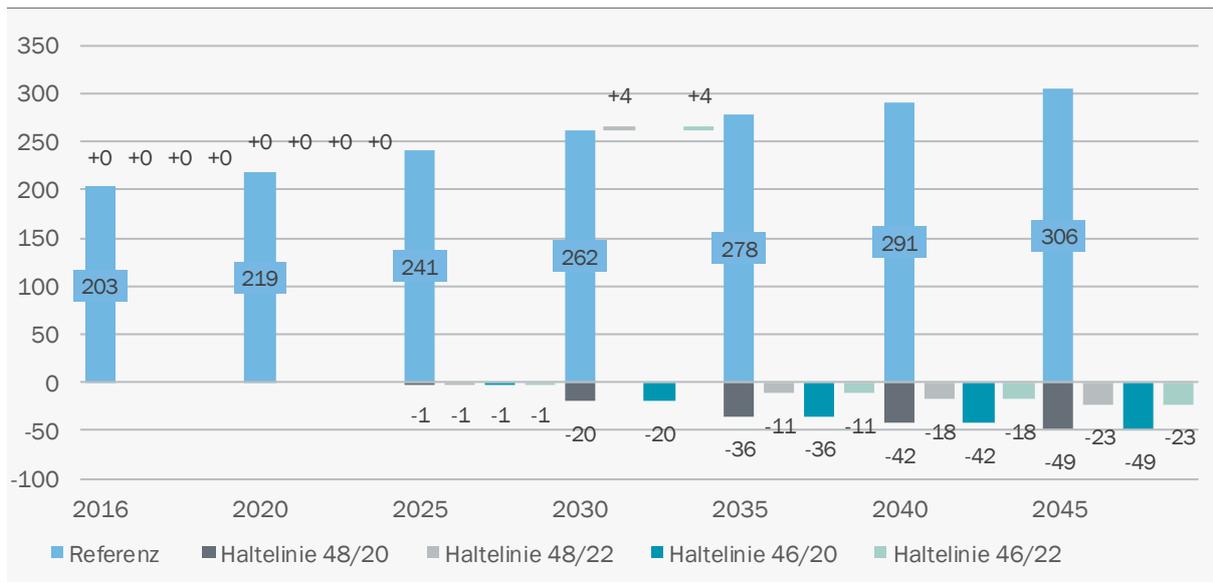
In allen vier Szenarien zur Ausgestaltung der doppelten Haltelinie nach 2025 entspricht die Entwicklung der Rentenausgaben bis zum Jahr 2025 derjenigen im Szenario Rentenpaket 2018. Erst im Zeitraum nach dem Jahr 2025 unterscheiden sich die Entwicklungen der Rentenausgaben:

- Für die **Haltelinie 48/20** fallen die Mehrausgaben der Rentenversicherung in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums am höchsten aus. Im Vergleich zum Referenzszenario summieren sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 auf einen Betrag von 1.166 Mrd. Euro.
- Dagegen fallen die Mehrausgaben für die **Haltelinie 46/22** am geringsten aus. Aber auch in diesem Szenario summieren sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von 723 Mrd. Euro.
- In den anderen beiden Haltelinien-Szenarien verläuft die Entwicklung der Mehrausgaben zwischen den beiden Extremen. Für die **Haltelinie 48/22** summieren sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von 1.062 Mrd. Euro, für die **Haltelinie 46/20** auf einen Betrag von 848 Mrd. Euro.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine doppelte Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus für die hier betrachteten Rentenniveau-Beitragssatz-Kombinationen zu spürbaren Mehrausgaben für die Rentenversicherung führen. Im günstigsten Fall (Haltelinie 46/22) belaufen sich die Mehrausgaben im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 auf das 2,5-fache, im kostspieligsten Fall (Haltelinie 48/20) auf das 4,2-fache der Kosten des Rentenpakets 2018.

Neben diesen Mehrausgaben resultieren aus der Fixierung des Beitragssatzes auch zumeist geringere Beitragseinnahmen. Abbildung 16 zeigt die Entwicklung der Beitragseinnahmen in den vier Halte-linien-Szenarien im Überblick.

**Abbildung 16: Beitragseinnahmen für unterschiedliche Haltelinien\***  
2016 bis 2045, in Mrd. Euro, in Preisen 2016



\* ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Bis 2025 entspricht die Entwicklung der Beitragseinnahmen in den vier Haltelinien-Szenarien derjenigen im Szenario Rentenpaket 2018. Unterschiede ergeben sich erst im Zeitraum nach dem Jahr 2025. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Haltelinie für das Rentenniveau nur einen geringen Effekt auf die Entwicklung der Beitragseinnahmen hat:<sup>9</sup>

- Für die **Haltelinie 48/20** und die **Haltelinie 46/20** summieren sich die Mindereinnahmen der Rentenversicherung infolge der Beitragssatzgarantie von 20 Prozent im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 auf einen Betrag von 615 Mrd. Euro.
- Für die **Haltelinie 48/22** und die **Haltelinie 46/22** fallen die Mindereinnahmen der Rentenversicherung spürbar geringer aus. Für die **Haltelinie 48/22** summieren sich die Mindereinnahmen im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von 130 Mrd. Euro, für die **Haltelinie 46/22** auf einen Betrag von 141 Mrd. Euro.<sup>10</sup>

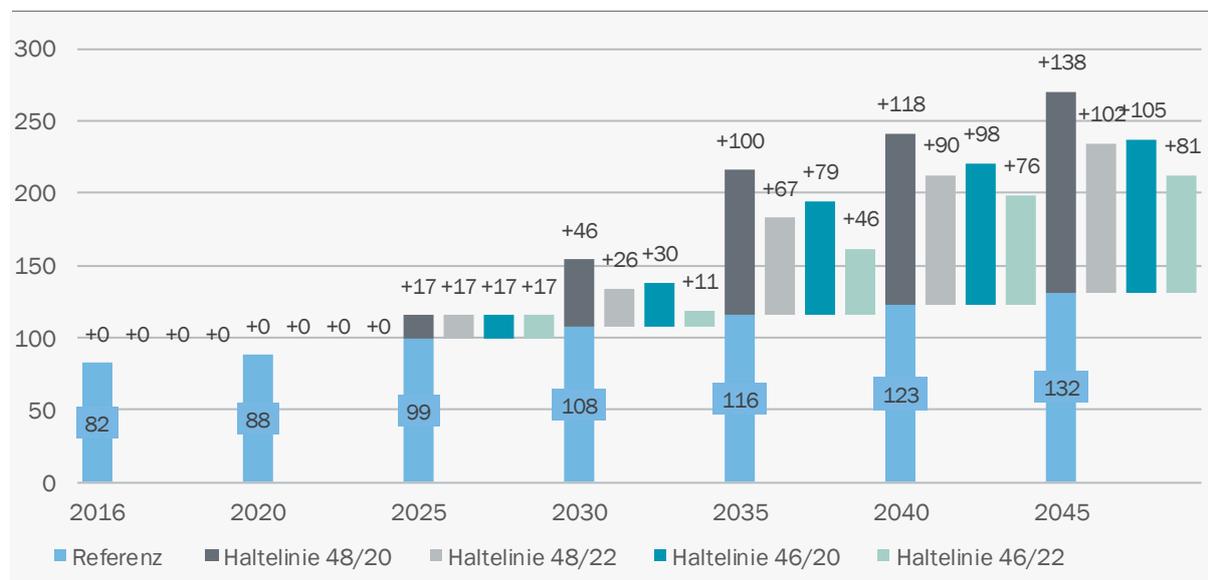
Die Fixierung des Rentenniveaus und des Beitragssatzes führt in allen vier Szenarien zu Renten-Mehrausgaben und Beitrags-Mindereinnahmen. Dies hat zur Folge, dass sich der Finanzbedarf der Rentenversicherung erhöht. Unter der Annahme, dass der Finanzbedarf über eine Erhöhung

<sup>9</sup> In der vorliegenden Studie wurden die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der Rentenpolitik nicht berücksichtigt. Entsprechend wurde für alle betrachteten Szenarien eine identische Entwicklung der Beitragszahler und der beitragspflichtigen Einkommen unterstellt. Unterschiede in der Entwicklung der Beitragseinnahmen resultieren daher allein aus Beitragssatzunterschieden.

<sup>10</sup> Der Unterschied in der Höhe der Mindereinnahmen ist auf die unterschiedliche Entwicklung des Beitragssatzes bei der Haltelinie 48/22 und der Haltelinie 46/22 im Zeitraum 2026 bis 2030 zurückzuführen (Abbildung 13).

des zusätzlichen Bundeszuschusses gedeckt wird, zeigt Abbildung 17 die Entwicklung der Bundesmittel im Zeitverlauf.

**Abbildung 17: Bundesmittel für unterschiedliche Haltelinien\***  
2016 bis 2045, in Mrd. Euro, in Preisen 2016



\* einschließlich Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten

Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

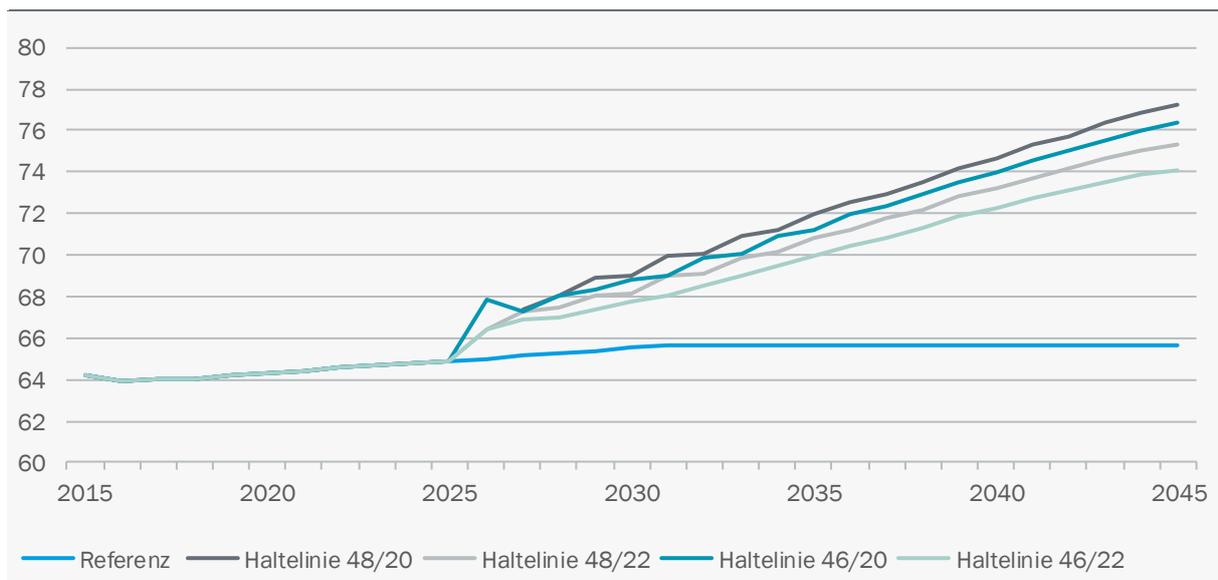
© Prognos AG 2018

- Für die **Haltelinie 48/20** ergibt sich für den Bundeshaushalt eine Mehrbelastung von 138 Mrd. Euro im Jahr 2045. Im Vergleich zum Referenzszenario würden sich die Bundesmittel damit bis 2045 mehr als verdoppeln. Insgesamt summiert sich die Mehrbelastung der Haltelinie 48/20 für den Bundeshaushalt im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 auf einen Betrag von 1.893 Mrd. Euro.
- Eine spürbar geringere Belastung des Bundeshaushalts ergibt sich für die **Haltelinie 48/22**. Infolge der Haltelinie für den Beitragssatz von 22 Prozent summiert sich die Mehrbelastung der Steuerzahler für die Haltelinie 48/22 im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von nur 1.233 Mrd. Euro.
- Für die **Haltelinie 46/20** fällt die Belastung des Bundeshaushalts wiederum höher aus. Insgesamt summiert sich die Mehrbelastung der Haltelinie 46/20 für den Bundeshaushalt im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2045 auf einen Betrag von 1.484 Mrd. Euro.
- Die geringste Belastung des Bundeshaushalts ergibt sich für die **Haltelinie 46/22**. Sowohl infolge der geringeren Rentenausgaben als auch der höheren Beitragseinnahmen summiert sich der zusätzliche Finanzbedarf der Rentenversicherung und damit die Mehrbelastung für den Bundeshaushalt für die Haltelinie 46/22 im Betrachtungszeitraum auf einen Betrag von nur 963 Mrd. Euro. Im Vergleich zur Haltelinie 48/20 entspricht dies für den Bundeshaushalt annähernd einer Halbierung der Mehrbelastung.

Sollen zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalts im Zeitraum nach 2025 vermieden oder zumindest verringert werden, so verbleibt unter den derzeitigen institutionellen

Rahmenbedingungen als einzige weitere Stellschraube zur Deckung des Finanzbedarfs der Rentenversicherung eine Anpassung des Rentenalters. Unter der vereinfachenden Annahme, dass ein Bezug einer Altersrente vor Erreichen der Regelaltersgrenze für die Jahrgänge 1960 und jünger zukünftig nicht mehr möglich ist, ist in Abbildung 18 die jeweils resultierende Entwicklung der Regelaltersgrenze im Überblick dargestellt.

**Abbildung 18: Regelaltersgrenze für unterschiedliche Haltelinien**  
2016 bis 2045, in Jahren



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Die Ergebnisse der Modellrechnungen zeigen, dass die Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs einer doppelten Haltelinie nach 2025 eine deutliche Anhebung der Regelaltersgrenze erfordern würde:

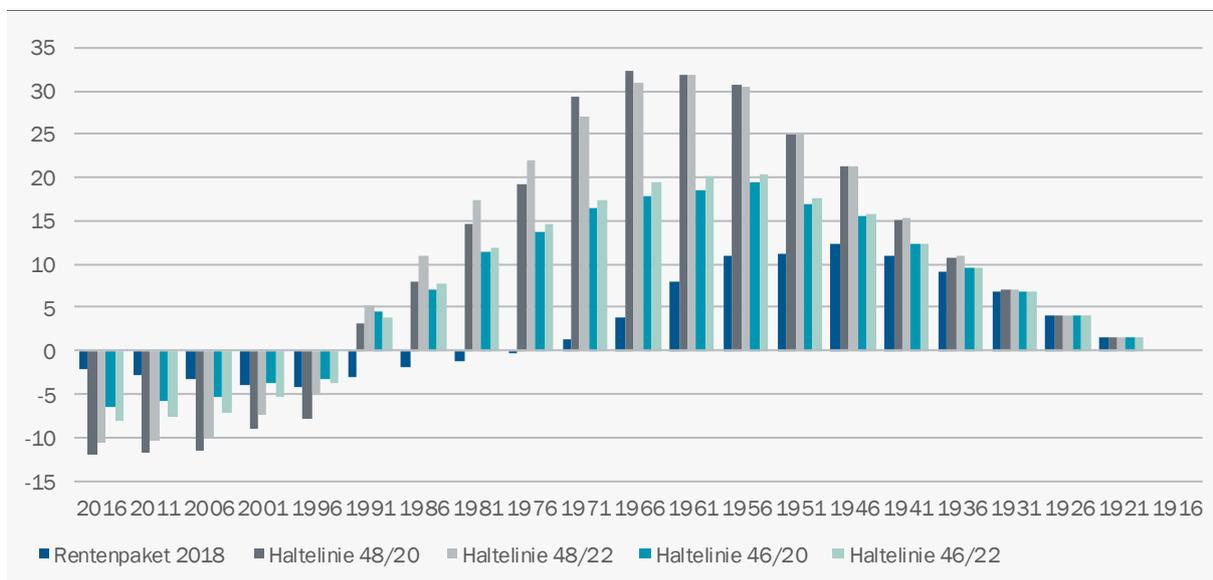
- Entsprechend des höchsten Finanzbedarfs ergibt sich für die **Haltelinie 48/20** der stärkste Anstieg der Regelaltersgrenze. Gemäß unseren Modellrechnungen müsste die Regelaltersgrenze bis 2045 auf 77,2 Jahre (statt 67 Jahre im Referenzszenario) erhöht werden. Dies entspricht einer Erhöhung um 10,2 Jahre gegenüber dem Referenzszenario.
- Für die **Haltelinie 46/22** ergibt sich dagegen die geringste Zunahme der Regelaltersgrenze. Selbst für die günstigste Variante einer doppelten Haltelinie müsste die Regelaltersgrenze bis 2045 allerdings auf 74,1 Jahre (statt 67 Jahre im Referenzszenario) erhöht werden. Dies entspricht einer Erhöhung um immerhin noch 7,1 Jahre gegenüber dem Referenzszenario.
- Für die anderen beiden Haltelinien-Szenarien ergibt sich dagegen eine notwendige Erhöhung der Regelaltersgrenze zwischen diesen beiden Extremen. Bei der **Haltelinie 48/22** müsste die Regelaltersgrenze bis 2045 auf 75,3 Jahre, bei der **Haltelinie 46/20** auf 76,4 Jahre erhöht werden. Gegenüber dem Referenzszenario entspricht dies einer Erhöhung der Regelaltersgrenze um 8,3 Jahre für die Haltelinie 48/22 und um 9,4 Jahre für die Haltelinie 46/20.

## 5.2 Intergenerative Verteilungswirkungen nach Altersjahrgängen

Eine Fortführung der doppelten Haltelinie im Zeitraum nach 2025 führt zu deutlichen Mehrausgaben und einer spürbaren Mehrbelastung der Steuerzahler. Sowohl infolge der höheren Rentenzahlungen als auch der höheren Beitrags- und/oder Steuerzahlungen hat eine doppelte Haltelinie direkte Konsequenzen für die Zahlungsströme zwischen Beitragszahlern, Rentnern und Steuerzahlern auf der einen Seite und der Rentenversicherung und dem Bundeshaushalt auf der anderen Seite. In Abbildung 19 sind die Auswirkungen der vier Haltelinien-Szenarien für die Nettozahl-lasten der heute lebenden Generationen nach Altersjahrgängen dargestellt.

### Abbildung 19: Gewinner und Verlierer unterschiedlicher Haltelinien nach Altersjahrgängen

Be- (-) und Entlastung (+) im Lebenszyklus, Barwert in Tsd. Euro, in Preisen 2016



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

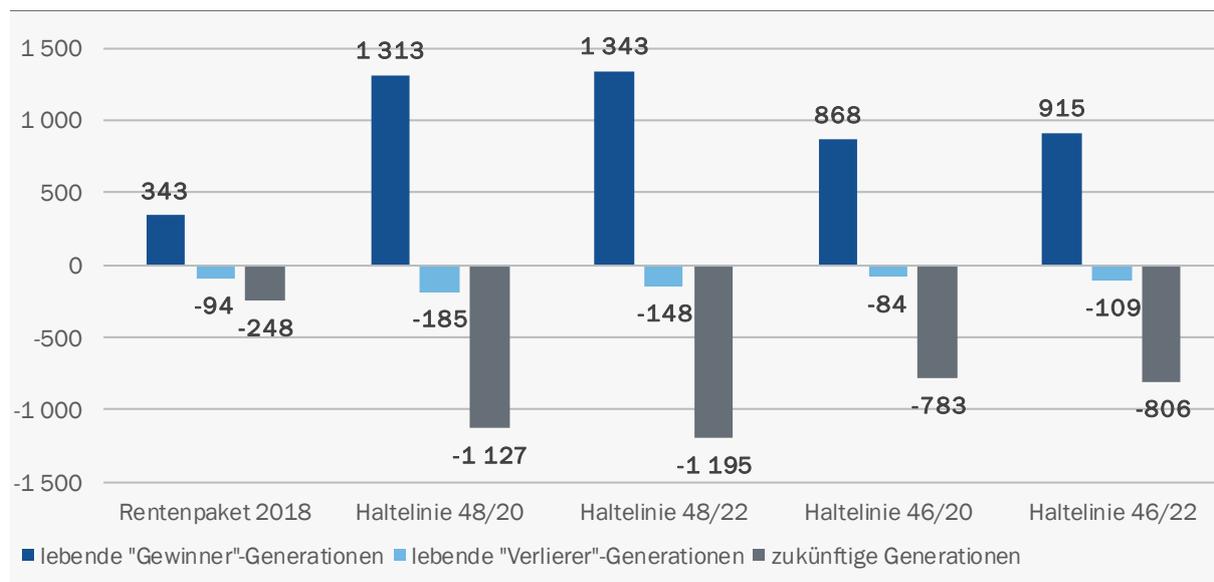
Alle vier Haltelinien-Szenarien führen zu einer spürbaren Umverteilung zwischen den heute lebenden Generationen. Für alle vier Szenarien zeigt sich, dass die Gewinner einer doppelten Haltelinie im Zeitraum nach 2025 die Geburtsjahrgänge 1991 und älter sind. Im Durchschnitt erhalten diese Jahrgänge netto zwischen 13.600 Euro (Haltelinie 46/20) und 21.100 Euro (Haltelinie 48/22) an zusätzlichen Leistungen. Diese Jahrgänge profitieren über ihre Lebensdauer in vollem Umfang von der Fixierung des Rentenniveaus, tragen jedoch nur in geringem Umfang zur Finanzierung des höheren Leistungsniveaus bei. Dies gilt insbesondere für die heutigen Rentnerjahrgänge, aber auch für die geburtenstarken Baby-Boomer-Jahrgänge, welche um das Jahr 2030 in Rente gehen.

Die Verlierer einer doppelten Haltelinie im Zeitraum nach 2025 sind die Geburtsjahrgänge 1990 und jünger. Für diese Jahrgänge beläuft sich der (Netto-)Verlust im Durchschnitt auf einen Betrag zwischen 4.400 Euro (Haltelinie 46/20) und 9.400 Euro (Haltelinie 48/20). Diese Jahrgänge müssen über ihr gesamtes Erwerbsleben hinweg mit höheren Steuerzahlungen für die Anhebung sowohl ihrer eigenen Renten als auch der Renten der älteren Generationen aufkommen.

Eine doppelte Haltelinie im Zeitraum nach 2025 hat jedoch nicht nur Folgen für die Lastenverteilung zwischen den heute lebenden Jahrgängen, sondern bedeutet auch für zukünftige Generationen eine spürbare Mehrbelastung. In Abbildung 20 sind die Auswirkungen der vier Haltelinien-Szenarien für lebende und zukünftige Generationen dargestellt. Bei den lebenden Generationen unterscheiden wir wiederum zwischen den jeweiligen „Gewinner“- und „Verlierer“-Generationen.

### Abbildung 20: Be- (-) und Entlastung (+) lebender und zukünftiger Generationen für unterschiedliche Haltelinien

Barwert in Mrd. Euro, in Preisen 2016



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen Prognos AG

© Prognos AG 2018

Der finanzielle Vorteil der heute lebenden „Gewinner“-Generationen summiert sich im Barwert auf einen Betrag zwischen 864 Mrd. Euro (Haltelinie 46/20) und 1.339 Mrd. Euro (Haltelinie 48/22). Für die heute lebenden „Verlierer“-Generationen resultiert dagegen eine Belastung, welche sich auf einen Betrag zwischen 83 Mrd. Euro (Haltelinie 46/20) und 184 Mrd. Euro (Haltelinie 48/20) beläuft. Unter dem Strich verbleibt damit für zukünftige Generationen eine Mehrbelastung zwischen 781 Mrd. Euro (Haltelinie 46/20) und 1.195 Mrd. Euro (Haltelinie 48/22). Dies entspricht jeweils dem Betrag, den die zukünftigen Generationen zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen an die heute lebenden „Gewinner“-Generationen beisteuern müssen.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung einer doppelten Haltelinie im Zeitraum nach 2025 zeigen die Ergebnisse zu den intergenerativen Verteilungswirkungen der vier Haltelinien-Szenarien, dass der Umfang der intergenerativen Umverteilung sowohl zwischen den heute lebenden Generationen (Abbildung 19) als auch zwischen heute lebenden und zukünftigen Generationen (Abbildung 20) wesentlich stärker von der Haltelinie für das Rentenniveau als der Haltelinie für den Beitragssatz abhängt:

- Die Haltelinie für das Rentenniveau ist entscheidend für die Höhe der Mehrausgaben der Rentenversicherung (Abbildung 15).

- Die Haltelinie für den Beitragssatz ist entscheidend für den Anteil der Steuer- und Beitragszahler zur Finanzierung der Mehrausgaben (Abbildung 16 und Abbildung 17).

Da die Beschäftigten sowohl als Beitragszahler und infolge ihrer höheren Einkommen auch als Steuerzahler maßgeblich zur Finanzierung der Rentenversicherung beitragen, hat die Haltelinie für den Beitragssatz geringere Auswirkungen auf die intergenerative Verteilung der Nettozahllasten als die Haltelinie für das Rentenniveau. Anders gesagt, es ist für die Nettozahllasten der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter unerheblich, ob sie als Beitragszahler oder aber als Steuerzahler zur Finanzierung der Mehrausgaben der Rentenversicherung beitragen müssen.

---

## 6 Fazit

---

Im Jahr 2001 hat die damalige Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine Kommission zur „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ unter dem Vorsitz von Bert Rürup berufen. Die Aufgabe der sogenannten Rürup-Kommission „[...] war es, umsetzbare und langfristig tragfähige Vorschläge zu erarbeiten, die gleichermaßen geeignet sind, im Interesse einer Verbesserung der Beschäftigung die Lohnzusatzkosten zu dämpfen, sowie aus Gründen der generativen Gerechtigkeit die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung zu erhöhen“. <sup>11</sup> Für die GRV umfassten die Vorschläge der Rürup-Kommission die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre und die Ergänzung der Rentenformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor (BMGS, 2003).

Mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz und dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz ist der Gesetzgeber den Vorschlägen der Rürup-Kommission gefolgt und hat zusammen mit dem Altersvermögensgesetz maßgeblich zur Stabilisierung des Rentensystems beigetragen. Gleichzeitig wurde mit dem eingeschlagenen Kurs auch ein neuer Finanzierungskompromiss für den Generationenvertrag in der GRV beschlossen, um die Lasten der demografischen Entwicklung gerecht(er) zwischen Alt und Jung, zwischen Rentnern und Beitragszahlern sowie zwischen heutigen und zukünftigen Generationen zu verteilen. Bereits in den letzten Jahren ist das Leitmotiv der Generationengerechtigkeit in der Rentenpolitik jedoch wieder zunehmend aus dem Blick geraten und wurde der Finanzierungskompromiss für den Generationenvertrag in der GRV zu Ungunsten der jungen Generationen aufgeweicht. Bereits mit dem Rentenpaket 2014 wurden die Beitragszahler (Mütterrente I) sowie jüngere und zukünftige Generationen (Rente mit 63) zusätzlich belastet (Hagist, Moog und Raffelhüschen, 2014).

Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Studie die Auswirkungen des **Rentenpakets 2018** und verschiedener Szenarien zur Ausgestaltung der Rentenpolitik nach 2025 für die nachhaltige Finanzierung der GRV und die Generationengerechtigkeit untersucht.

Angesichts der steigenden Lebenserwartung werden auch die Auswirkungen einer weiteren Verlängerung der Lebensarbeitszeit nach 2030 analysiert. Entsprechend der Zunahme der

<sup>11</sup> Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/c318-nachhaltigkeit-in-der-finanzierung-der-sozialen-sicherungssysteme.html>. Zuletzt abgerufen am 31.07.2018.

Lebenserwartung betrachtet das Szenario **Rente mit 69** hierzu eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre im Jahr 2060.

Für den Zeitraum nach 2025 strebt die große Koalition eine **doppelte Haltelinie** an, bei der sowohl das Rentenniveau als auch der Beitragssatz langfristig abgesichert werden. Anhand von vier Szenarien (**Haltelinie 48/20, 48/22, 46/20, 48/22**) werden die Auswirkungen einer doppelten Haltelinie quantifiziert. Für das Rentenniveau wird eine Haltelinie von 46 und von 48 Prozent, für den Beitragssatz eine Haltelinie von 20 und von 22 Prozent betrachtet.

Die Ergebnisse der Studie sind eindeutig. Das **Rentenpaket 2018** stellt eine erneute Aufweichung des Finanzierungskompromisses in der GRV dar. Das Rentenpaket 2018 führt nicht nur kurz- und mittelfristig zu einer Belastung der Beitrags- und Steuerzahler. Auch langfristig bewirkt es deutliche Mehrausgaben für die Rentenversicherung und einen Anstieg des Beitragssatzes. Die Gewinner des Rentenpakets 2018 sind die Geburtsjahrgänge 1974 und älter. Diese erhalten unter dem Strich zusätzliche Leistungen im Gegenwert von 343 Mrd. Euro. Die Verlierer sind hingegen die Jahrgänge 1975 und jünger. Für diese Jahrgänge summiert sich die Mehrbelastung netto auf einen Betrag von 94 Mrd. Euro. Damit verbleibt für das Rentenpaket 2018 eine Finanzierungslücke zu Lasten zukünftiger Generationen in Höhe von 248 Mrd. Euro.

Deutlich verfehlt werden die Ziele einer nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung bei einer dauerhaften Fortführung der **doppelten Haltelinie nach 2025**. Im Vergleich zum Rentenpaket 2018 würden die Mehrausgaben der Rentenversicherung im Betrachtungszeitraum je nach Szenario um das 2,5- bis 4,2-fache zunehmen. Zusammen mit den (Beitrags-)Mindereinnahmen infolge der Deckelung des Beitragssatzes ergibt sich eine Mehrbelastung des Bundeshaushalts bzw. der Steuerzahler, welche sich bis 2045 auf einen Betrag zwischen 963 Mrd. Euro und 1.893 Mrd. Euro summiert. Sollen diese zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushalts vermieden werden, so würde dies eine Anhebung der Regelaltersgrenze bis 2045 auf ein Alter zwischen 74,1 Jahren und 77,2 Jahren bei der Haltelinie 48/20 erfordern. Diese hypothetischen Anstiege des Rentenalters machen deutlich, wie hoch die Belastungen einer doppelten Haltelinie nach 2025 ausfallen würden.

Neben den Belastungen für den Bundeshaushalt würde eine doppelte Haltelinie nach 2025 den Finanzierungskompromiss in der Rentenversicherung weiter aufweichen. Die Gewinner einer doppelten Haltelinie wären die Geburtsjahrgänge 1991 und älter. Im Durchschnitt erhalten diese Jahrgänge netto zwischen 13.600 Euro (Haltelinie 46/20) und 21.100 Euro (Haltelinie 48/22) an zusätzlichen Leistungen. Die Folgen einer solchen Politik hätten insbesondere zukünftige Beitragszahler zu tragen. Für einen heute Neugeborenen ergibt sich je nach Szenario eine Mehrbelastung zwischen 7.000 und 12.000 Euro. Hinzu kommt ein Betrag zwischen 781 Mrd. Euro und 1.193 Mrd. Euro, welchen die heute noch ungeborenen, zukünftigen Generationen zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen heutiger Generationen zusätzlich aufbringen müssten. Mit einer vorausschauenden Politik, welche auch die Belange nachfolgender Generationen im Blick hat, sind die derzeit diskutierten Vorschläge für eine Fixierung des Rentenniveaus daher nicht vereinbar.

Wie eine vorausschauende Politik aussehen könnte, zeigen die Ergebnisse für das Szenario **Rente mit 69**. Mit einer langfristigen Absenkung des Beitragssatzes bei einer gleichzeitigen Erhöhung des Rentenniveaus wäre eine Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung nicht nur ein Schritt zu einer weiteren Stabilisierung des Rentensystems. Gleichzeitig würde damit die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Rentenversicherung gestärkt und zukünftige Generationen von Beitragszahlern entlastet. Die Kosten einer solchen Reform hätten die jüngeren Altersjahrgänge zu tragen. Als Nutznießer einer längeren Rentenbezugsdauer können die intergenerativen

Verteilungswirkungen der **Rente mit 69** jedoch als „verursachergerechte“ Verteilung der Finanzierungslasten der steigenden Lebenserwartung interpretiert werden.

Die Rente mit 69 schafft kein Fundament für einen neuen Generationenvertrag. Sie kann bestenfalls ein Baustein sein für einen verlässlichen Generationenvertrag, der die Belange sowohl der lebenden als auch der zukünftigen Generationen gleichermaßen respektiert. Das Fundament für einen verlässlichen Generationenvertrag kann auch keine Kommission schaffen. Dieses Fundament kann nur eine verlässliche Politik schaffen, eine Politik, die den Generationenvertrag nicht mit jeder erneuten Bundestagswahl wieder in Frage stellt.

---

## Literaturverzeichnis

---

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (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 Abs. 1 und 3 SGB VI, Rentenversicherungsbericht 2017, Berlin.

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit (2003), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin.

CDU, CSU und SPD (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=6](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publication-File&v=6). Zuletzt abgerufen am 31.07.2018.

Deutsche Bundesbank (2016), Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht August 2016, Frankfurt.

Hagist, Christian, Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen (2014), Generationengerechte Politik? Eine Analyse der aktuellen Politik der Bundesregierung anhand der Generationenbilanz, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 12, 529-548.

OECD (2016), OECD Economic Surveys Germany, April 2016, Paris.

Statistisches Bundesamt (2017), Kohortensterbetafeln für Deutschland – Ergebnisse aus den Modellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang, Wiesbaden.

---

## **Ansprechpartner**

---

### **Ihre Ansprechpartner bei Prognos**

---

**Dr. Stefan Moog**

Projektleiter

Telefon: +49 761 7661164-812

E-Mail: stefan.moog@prognos.com

---

# Impressum

---

## Verlässlicher Generationenvertrag? Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik nach 2025

---

### Erstellt im Auftrag von

INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH  
Georgenstraße 22  
10117 Berlin

---

### Bearbeitet von

Prognos AG  
Heinrich-von-Stephan-Straße 23  
79100 Freiburg  
Telefon: +49 761 7661164-810  
Fax: +49 761 7661164-820  
E-Mail: [info@prognos.com](mailto:info@prognos.com)  
[www.prognos.com](http://www.prognos.com)  
[twitter.com/Prognos\\_AG](https://twitter.com/Prognos_AG)

---

### Autoren

Dr. Stefan Moog

### Kontakt

Dr. Stefan Moog (Projektleitung)  
Telefon: +49 761 7661164-812  
E-Mail: [stefan.moog@prognos.com](mailto:stefan.moog@prognos.com)

---

Satz und Layout: Prognos AG  
Bildnachweis(e): Titelbild © iStock - Rosemarie Gearhart

Stand: August 2018  
Copyright: 2018, Prognos AG

---

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2018): Verlässlicher Generationenvertrag? Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik nach 2025.