

„Kosten der Maßnahmen aus dem Rentenpaket II vom März 2024 und Finanzierungsoptionen“

Halle (Saale), 17.05.2024

Autoren*

Professor Dr. Oliver Holtemöller

Dr. Christoph Schult

Dr. Götz Zeddies

Dieses Gutachten wurde von der INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH in Auftrag gegeben und finanziert.

* Wir danken Franziska Exß für die redaktionelle Unterstützung.

Zusammenfassung

Im Zuge des demografischen Wandels nehmen die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland in Zukunft deutlich zu, während die Lohnsumme, aus der die Beiträge zu finanzieren sind, gedämpft wird. Immer weniger Beitragszahler stehen in dem umlagefinanzierten System immer mehr Rentnern gegenüber. Bisher hat der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel dafür gesorgt, dass sowohl Beitragszahler als auch Rentenempfänger durch den demografischen Wandel belastet werden. Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Rentenpaket II hebt die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors durch eine Haltelinie für das Rentenniveau faktisch auf. Dies führt zu erheblichen Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber dem bisherigen Rechtsrahmen. Dadurch wird der ohnehin auf deutlich über 20% steigende Beitragssatz nochmal um etwa einen Prozentpunkt stärker zunehmen. Das mit dem Rentenpaket II geplante Generationenkapital kann aufgrund seines geringen Volumens den Anstieg des Beitragssatzes nur um etwa 0,2 Prozentpunkte abfedern, und das auch nur, wenn sich die Erwartungen an die Rendite nach Kosten erfüllen. Eine Beibehaltung des Nachhaltigkeitsfaktors und eine Stärkung individueller Vorsorge inklusive individueller Kapitalansprüche wäre eine gute Alternative zum Rentenpaket II.

1. Einleitung

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland zielt darauf ab, die **finanzielle Absicherung der Bürger im Alter, bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene** zu gewährleisten. Unter Absicherung im Alter wird häufig die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards im Alter angesehen.¹ Die Deutsche Rentenversicherung basiert allerdings auf einem Umlageverfahren. Dies bedeutet, dass die jeweils aktuellen Beschäftigten durch Rentenversicherungsbeiträge auf ihre Erwerbseinkommen einen Großteil der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung generieren. Hinzu kommen aus Steuern finanzierte Zuschüsse des Bundes. Problematisch für umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme sind quantitative Veränderungen des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern. Während in Deutschland in den 1980er Jahren das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern noch etwa eins zu dreieinhalb betrug, liegt es mittlerweile bei ungefähr eins zu zwei. Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung müssen also von immer weniger Erwerbstätigen erwirtschaftet werden.² Die Politik hat in der Vergangenheit darauf reagiert, indem die Regelaltersgrenze schrittweise angehoben wurde und die Rentenanpassung bei einer Erhöhung des Beitragssatzes gedämpft wird. Zudem werden über den „Nachhaltigkeitsfaktor“ demografische Veränderungen bei der jährlichen Rentenanpassung berücksichtigt. Der Nachhaltigkeitsfaktor führt dazu, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne, wenn sich das zahlenmäßige Verhältnis von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Rentenempfängern verschlechtert; dies impliziert ein sinkendes Rentenniveau (Durchschnittsrente in Relation zum Durchschnittslohn).³ Bereits unter den aktuellen Rahmenbedingungen steht die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund des demografischen Wandels vor großen Finanzierungsproblemen. Es zeichnet sich ab, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung und der steuerfinanzierte Bundeszuschuss deutlich steigen werden.⁴

Trotz dieser bereits bestehenden Finanzierungsprobleme sieht das **Rentenpaket II** der Bundesregierung vor, dass die Rentenausgaben nochmals deutlich gesteigert werden, indem das Verhältnis von Durchschnittsrente zu Durchschnittslohn nicht unter 48% sinken darf (Haltelinie für das Rentenniveau). Damit wird die finanzielle Last des demografischen Wandels voll auf die Beschäftigten überwältigt.⁵ Außerdem sieht das Rentenpaket II vor, dass ein kreditfinanzierter staatlicher Aktienkapitalstock aufgebaut wird, dessen Erträge ab Mitte der 2030er Jahre den absehbaren Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung dämpfen sollen. Dazu ist es erforderlich, dass die Rendite der Anlagen die laufenden Zinskosten der Kredite und die Verwaltungskosten übersteigt.

In diesem Beitrag werden modellbasierte **Simulationsrechnungen** zu den beiden wesentlichen Bestandteilen des Rentenpakets II dargestellt. Dabei liegt der Fokus auf den Finanzierungsaspekten; makroökonomische Rückwirkungen werden kurz diskutiert, stehen aber nicht im Vordergrund. Zunächst wird in Abschnitt 2 die demografische Entwicklung skizziert. In Abschnitt 3 wird das Rentenpaket II der Bundesregierung vorgestellt. Anschließend wird in Abschnitt 4 das IWH-Rentensimulationsmodell beschrieben. Die Konsequenzen für Steuer- und Beitragszahler werden in Abschnitt 5 analysiert, und Abschnitt 6 enthält Schlussfolgerungen.

¹ Vgl. Dudel, C.; Schmied, J.; Werding, M. (2020), [Sicherungsziele für die Rente: empirische Messung und Ergebnisse](#), Wirtschaftsdienst 2020 (3), S. 185–193.

² Nicht nur die Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung, sondern auch für die Beamtenversorgung dürften in den kommenden Jahren deutlich zunehmen (vgl. Holtemöller, O., Zeddies, G. (2021), [Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080](#), Wirtschaft im Wandel 2/2021, S. 30–34).

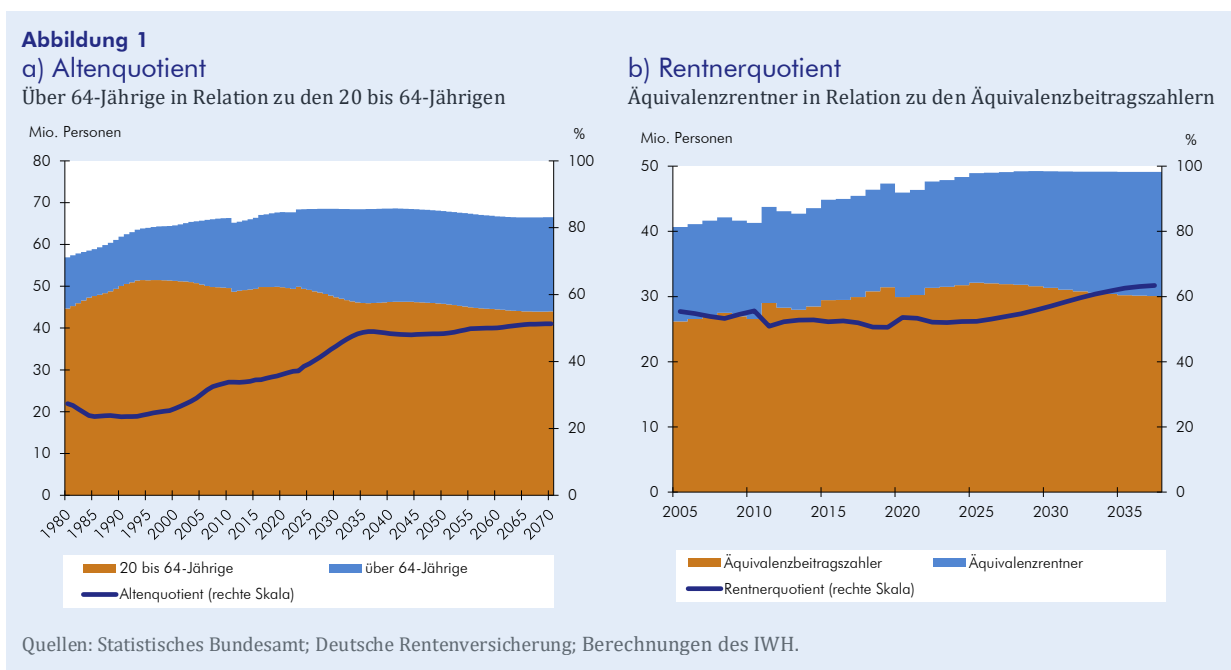
³ Die Haushaltseinkommen älterer Menschen bestehen nicht nur aus den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern betriebliche und die private Altersvorsorge tragen ebenfalls zum verfügbaren Einkommen im Alter bei (vgl. IWH (2024), Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, Kurzexpertise, S. 3).

⁴ Vgl. Bundesbank (2022), [Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen](#), Monatsbericht Juni 2022, S. 49–63.

⁵ Vgl. Holtemöller, O.; Pohle, F.; Zeddies, G. (2016), [Was Änderungen beim Rentenniveau die Beitragszahler kosten](#), IWH Online 2/2016.

2. Demografische Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung

Bereits in den vergangenen Jahren ist der **Altenquotient** in Deutschland gestiegen (Abbildung 1a), und die Zahl der Rentempfänger hat deutlich zugenommen (Abbildung 1b). Zwischen den Jahren 2003 und 2022 hat sich die Zahl der Äquivalenzrentner um gut zwei Millionen Personen erhöht; die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler⁶ ist im selben Zeitraum aufgrund der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt um 5 Millionen Personen gestiegen.⁷ Hierzu haben vor allem die hohe Zuwanderung in den vergangenen Jahren und die Erhöhung des Renteneintrittsalters beigetragen, die das umlagefinanzierte soziale Sicherungssystem in Deutschland etwas entlastet haben.⁸ Obgleich die geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer gesunken sind, ist das insgesamt geleistete Arbeitsvolumen durch den starken Beschäftigungsaufbau gestiegen. Infolge der derzeit noch hohen Zuwanderung, vor allem aus der Ukraine, wird die Erwerbsbevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2026 noch zunehmen. Ab dem Jahr 2027 wird sie jedoch immer weiter zurückgehen.⁹ Hinzu kommt, dass in den kommenden Jahren geburtenstarke Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden.



Diese künftige Entwicklung stellt die gesetzliche Rentenversicherung vor finanzielle Herausforderungen, weil immer weniger Beitragszahler für immer mehr Rentner aufkommen müssen. Als **Finanzierungsoptionen** kommen Anhebung des Beitragsatzes, Dämpfung der Rentenerhöhungen, so dass sie niedriger als die Lohn-erhöhungen ausfallen (wie durch den gegenwärtigen Nachhaltigkeitsfaktor implementiert), die Erhöhung der Regelaltersgrenze bei steigender Lebenserwartung (um die Rentenbezugsdauer zu stabilisieren) oder Kombinationen dieser Maßnahmen infrage. Wenn entsprechende Maßnahmen nicht ergriffen werden oder ihr Umfang zu gering ausfällt, wird der Bund über die Bundeszuschüsse kontinuierlich steigende Ausgaben stemmen müssen. Diese sind grundsätzlich zu zwei Dritteln durch die Entwicklung der Bruttolöhne und -

⁶ Die Zahl der Äquivalentrentner wird ermittelt, indem das Gesamtrentenvolumen durch eine Regelaltersrente mit 45 Entgeltpunkten (sog. Standardrente, die ein Durchschnittsverdiener nach 45 Versicherungsjahren erhält) dividiert wird. Die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler wird ermittelt, indem die Summe der Beiträge aller versicherungspflichtig Beschäftigten, der geringfügig Beschäftigten und der Bezieher von Arbeitslosengeld durch den auf das Durchschnittsentgelt der Versicherten entfallenden Beitrag zur allgemeinen Rentenversicherung dividiert wird (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), [Rentenversicherungsbericht 2023](#), S. 52).

⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank (2019), [Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung](#), Monatsbericht Oktober 2019, S. 55–82.

⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), [Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren](#), Jahresgutachten 2023/24, S. 287.

⁹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024), [Deutsche Wirtschaft kränkelt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel](#), GD Frühjahr 2024, Kiel, S. 60.

gehälter je Arbeitnehmer und die Entwicklung des Beitragssatzes determiniert. Somit dürften bei abnehmender Beschäftigung die Bundeszuschüsse stärker zunehmen als die Beitragseinnahmen, die durch die Lohnsumme determiniert werden.¹⁰ Sofern die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht ausreichen, die Ausgaben zu decken, sind Beitragssatzanhebungen erforderlich.¹¹

3. Das Rentenpaket II

Im Jahr 2018 wurde mit dem **Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung** unter anderem für das Rentenniveau (vor Steuern) bis zum Jahr 2025 eine Untergrenze von 48% und für den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung eine Obergrenze von 20% festgelegt. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung dürfte nach aktuellem Gesetzesstand in den Folgejahren das Rentenniveau unter 48% sinken und der Beitragssatz deutlich steigen.

Um den Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zu dämpfen, plant die Bundesregierung mit dem **Rentenpaket II** vom 4. März 2024¹² ein sogenanntes Generationenkapital einzuführen. Dadurch soll die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung durch ein kapitalgedecktes Element ergänzt werden. Insgesamt sieht das Gesetz vor, dass der Bund bis zum Jahr 2036 dem Generationenkapital ungefähr 200 Mrd. Euro kreditfinanzierte Mittel zuführt. Es wird eine Rendite nach Abzug von Kosten von 5% erwartet. Daraus sollen dann ab dem genannten Jahr jeweils 10 Mrd. Euro entnommen werden. Der Großteil davon soll der gesetzlichen Rentenversicherung zugeführt werden, mit dem Ziel, den Beitragssatz zu stabilisieren.¹³ Im Gegenzug soll allerdings die Stabilisierung des Rentenniveaus auf 48% zunächst bis zum Jahr 2040 fortgeführt und die Deckelung des Beitragssatzes auf 20% aufgehoben werden, so dass dieser dann unbegrenzt steigen könnte. Damit wird der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel praktisch ausgesetzt und das Rentenniveau zu Lasten der verfügbaren Einkommen der Beschäftigten stabilisiert.

4. Das IWH-Rentensimulationsmodell

Die Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung werden mit einem im Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) entwickelten Renten-Simulationsmodell (IWH-ReSi) projiziert. Das Modell bildet auch die Produktivitäts- und Lohnentwicklung ab und berücksichtigt Rückwirkungen von Steuern und Beitragssatz auf den Arbeitsmarkt. Verschiedene **Alterskohorten** werden individuell modelliert, d.h. es handelt sich um ein Modell mit überlappenden Generationen (Overlapping Generations Model, OLG).

Im Modell gibt es drei verschiedene **Akteure**: die privaten Haushalte, die Unternehmen und den Staat. In jedem Jahr wird eine neue Generation geboren, während die älteste Generation verstirbt. Jede Generation kann aus einer unterschiedlichen Anzahl von Individuen bestehen. Die relative Größe einer Generation ist exogen vorgegeben, sie wird anhand der Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes kalibriert. Jede Generation konsumiert und spart; die Ersparnisse fließen als Kapital an die Unternehmen.

Personen im erwerbsfähigen Alter arbeiten und erzielen sowohl Zins- als auch Arbeitseinkünfte. Das Arbeitsangebot der privaten Haushalte hängt vom Netto-Lohn ab; eine Erhöhung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung um 1,5 Prozentpunkte führt zu einer Verringerung des Arbeitseinsatzes um einen Prozentpunkt. Für das Arbeitsangebot und das Sparverhalten der Kohorten sind inflationsbereinigte Größen von Bedeutung,

¹⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank (2019), a.a.O., S. 56.

¹¹ Holtemöller, O.; Pohle, F.; Zeddies, G. (2016), [Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung durch Erhöhung des Renteneintrittsalters](#), IWH Online 3/2016.

¹² Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium der Finanzen (2024), [Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung](#).

¹³ Effektiv erhöhen sich die Mittel des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung um weniger als 10 Mrd. Euro jährlich, weil durch den geringeren Beitragssatz der allgemeine Zuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung sowie die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten geringer ausfallen.

das heißt, nur preisbereinigte Veränderungen der Löhne und Kapitalmarktrenditen beeinflussen das Arbeitsangebot und das Sparverhalten. Es wird unterstellt, dass die Inflationsrate 2% beträgt; die realen Größen werden jeweils mit dieser Rate in nominale Größen umgerechnet.

Mit dem Erreichen des Renteneintrittsalters gehen Alterskohorten in den **Ruhestand** und bekommen vom Staat eine Rente, welche durch Sozialbeiträge und Steuerzuschüsse finanziert wird. Rentner-Generationen bieten keine Arbeit mehr an, sondern entscheiden, welchen Anteil ihres laufenden Renteneinkommens und welchen Anteil ihres während der Erwerbsphase angesparten Vermögens sie für Konsumzwecke einsetzen. Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2031 ist im Modell berücksichtigt.

Der **Unternehmenssektor** wird im Modell durch eine repräsentative Firma, die ein homogenes Gut durch den Einsatz von Arbeit und Kapital produziert, dargestellt. Die repräsentative Firma bezahlt Löhne und Zinsen für die Nutzung von Arbeit und Kapital an die privaten Haushalte. Zinsen und Löhne entsprechen der jeweiligen Grenzproduktivität von Kapital und Arbeit. Es wird unterstellt, dass die allgemeine Produktivität jedes Jahr um 1% wächst, was etwa dem langfristigen Trend (seit 1970) in Deutschland entspricht.

Der **Staat** erhebt Sozialbeiträge und Steuern auf die Arbeitseinkommen der privaten Haushalte zur Finanzierung der Rentenausgaben. Der Staat kann sich in der Basisversion des Modells nicht verschulden, die Einnahmen des Staates müssen in jeder Periode den Ausgaben entsprechen. Dies bedeutet, dass sich der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse so entwickeln, dass in jeder Periode die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden. Der Steuerzuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung setzt sich aus allgemeinem und zusätzlichem Bundeszuschuss, dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss sowie der Beteiligung des Bundes an der knappschaftlichen Rentenversicherung zusammen. Hinzu kommen weitere Bundesmittel, nämlich für Kindererziehungszeiten und für Erstattungen.

Bei den Simulationen wird angenommen, dass das **Generationenkapital** ausschließlich in ausländische Wertpapiere investiert wird und dass es im Inland keine Verdrängungseffekte beim privaten Kapitalstock gibt. Es wird ebenso unterstellt, dass auch die staatliche Kreditaufnahme im Ausland erfolgt und die inländische Kapitalverwendung dadurch nicht direkt beeinflusst wird. Die gewählte Modellierungsvariante beschränkt den Effekt auf die Kapitalexporte und -importe. Dies führt dazu, dass während der Aufbauphase des Fonds die Kapitalexporte zu einem Anstieg des Leistungsbilanzsaldos führen und in der Phase, in der der Fonds genutzt wird, der Leistungsbilanzsaldo gedämpft und je nach Ausgangsniveau negativ wird.

5. Konsequenzen für Steuer- und Beitragszahler

Auf Basis der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wurden mit dem IWH-Rentensimulationsmodell die folgenden **drei Szenarien** bis zum Jahr 2070 simuliert, um die Konsequenzen des Rentenpakets II zu bestimmen:

Szenario 1 (Basisszenario): Status-quo, die aktuell geltende Rentenanpassungsformel kommt weiterhin zum Einsatz, sowohl Rentenniveau als auch Beitragssatz sind flexibel.

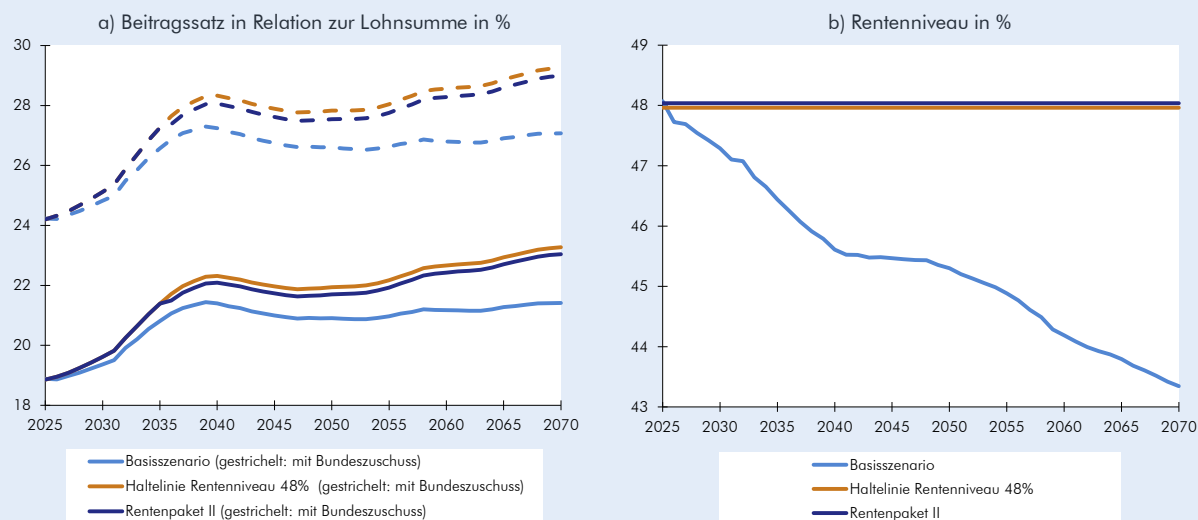
Szenario 2 (Haltelinie Rentenniveau 48%): Das Rentenniveau wird *dauerhaft* auf 48% fixiert, die Obergrenze für den Beitragssatz von 20% wird aufgehoben.

Szenario 3 (Rentenpaket II): Das Rentenniveau wird dauerhaft auf 48% fixiert, die Obergrenze für den Beitragssatz von 20% wird aufgehoben, ab dem Jahr 2036 erhält die gesetzliche Rentenversicherung jährlich 10 Mrd. Euro aus dem Generationenkapital.

In **Szenario 1 (Basisszenario)** sinkt das Rentenniveau, das im Jahr 2023 noch bei 48,2% lag, bis zum Jahr 2070 auf 43,3%; der Beitragssatz steigt von aktuell 18,6% auf 21,4% (Abbildung 2). Hinzu kommt der Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung (allgemeiner und zusätzlicher Bundeszuschuss, Beiträge für Kindererziehungszeiten, Erstattung von Aufwendungen aus Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR), durch die Steuer- und Beitragszahler zusätzlich belastet werden. Insgesamt würden sich die Zuschüsse des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung bei aktueller Gesetzeslage von ungefähr

112 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf 425 Mrd. Euro im Jahr 2070 erhöhen. Bei konstanter Steuerquote (Steuereinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) entspricht dies einem Anstieg des Bundeszuschusses von aktuell knapp 12% auf knapp 13% in Relation zum Steueraufkommen im Jahr 2070.¹⁴

Abbildung 2
Effekt des Rentenpakets II auf Beitragssatz und Rentenniveau

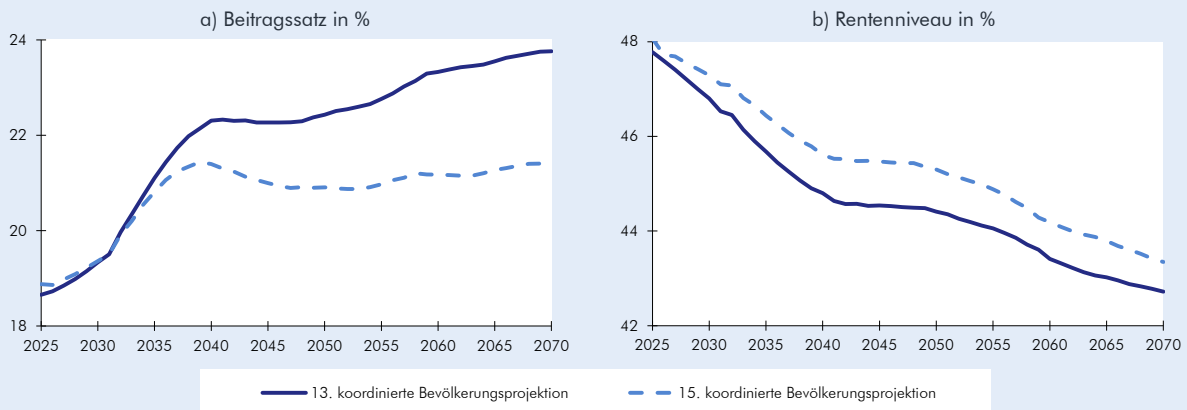


Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Rentenversicherung; Berechnungen des IWH.

Die **Bevölkerungsprojektion** der statistischen Ämter bildet die Basis für die Simulation der Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Um Unterschiede zwischen Simulationen zu verschiedenen Zeitpunkten nachvollziehen zu können, ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerungsprojektion von Zeit zu Zeit an veränderte Rahmenbedingungen, angepasst wird. Die Demografie hat sich in den vergangenen Jahren vor allem durch die hohe Zuwanderung nach Deutschland verändert. Da zu einem Großteil jüngere Menschen zugewandert sind, hat das Erwerbspersonenpotenzial zugenommen. Es wird deshalb überprüft, wie sich die Ergebnisse für das Basisszenario durch die aktuelle, 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung vom Dezember 2022 im Vergleich zu den vorherigen Simulationen aus dem Jahr 2018 auf Basis der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung verändern. Demnach wäre der Beitragssatz im Jahr 2040 nach den alten Berechnungen um knapp einen und im Jahr 2070 um zwei Prozentpunkte höher ausgefallen als auf Basis der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Abbildung 3). Das Sicherungsniveau fällt unter Berücksichtigung der neuen Bevölkerungsprojektion deutlich höher aus, nämlich im Jahr 2040 knapp einen Prozentpunkt und im Jahr 2070 um 0,6 Prozentpunkte. Dies zeigt, dass die Zuwanderung die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme deutlich entlasten kann, sofern die Integration der Zugewanderten in den deutschen Arbeitsmarkt gelingt.

¹⁴ Das Verhältnis von Bundeszuschuss zu gesamtem Steueraufkommen steigt in diesem Szenario weniger als in früheren Berechnungen, in denen auch die Haltelinie für den Beitragssatz dauerhaft fixiert wurde (bei 20%).

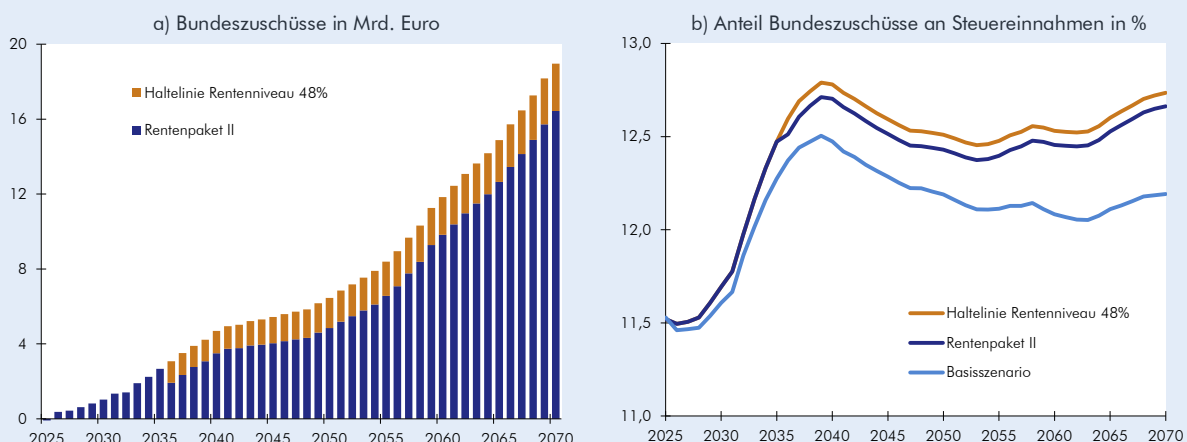
Abbildung 3
Einfluss der veränderten demografischen Entwicklung auf Beitragssatz und Sicherungsniveau im Basisszenario



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

In **Szenario 2 (Haltelinie Rentenniveau 48%)** steigen die Ausgaben der Rentenversicherung deutlich stärker als im Basisszenario. Daher liegt auch der Beitragssatz höher, nämlich bei 22,3% im Jahr 2040 bzw. 23% im Jahr 2070. Die Bundeszuschüsse steigen bis zum Jahr 2070 auf 444 Mrd. Euro und lägen damit um 17 Mrd. Euro höher als im Basisszenario (Abbildung 4a). Dies entspricht einem um etwa ein Prozentpunkt höheren Anteil an den gesamten Steuereinnahmen im Vergleich zum Basisszenario (Abbildung 4b).

Abbildung 4
Zuschüsse des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung



Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Rentenversicherung; Berechnungen des IWH.

In **Szenario 3 (Rentenpaket II)** reduzieren die Erträge aus dem Generationenkapital den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung. Im Jahr 2070 läge der Beitragssatz, sofern der gesetzlichen Rentenversicherung daraus Jahr für Jahr 10 Milliarden Euro zugeführt würden, um 0,2 Prozentpunkte niedriger als ohne das Generationenkapital. Dementsprechend fallen auch die Unterschiede beim Bundeszuschuss in Relation zum gesamten Steueraufkommen gegenüber dem Szenario 2 (Haltelinie Rentenniveau 48%) gering aus. Aufgrund der Annahme, dass der Aufbau des Generationenkapitals durch Kreditaufnahme und Anlage im Ausland erfolgt, fällt der deutsche Leistungsbilanzsaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in der Auszahlungsphase in diesem Szenario um 0,25 Prozentpunkte niedriger aus als in den beiden anderen Szenarien. Letztlich führt das Konzept des Generationenkapitals zur inländischen konsumtiven Verwendung im Ausland erzielter Erträge, also zu einem Nettokapitalimport in der Auszahlungsphase.

Die Ergebnisse für die drei Szenarien sind in Tabelle 1 zusammengefasst:

Tabelle 1

Übersicht der Szenarienergebnisse

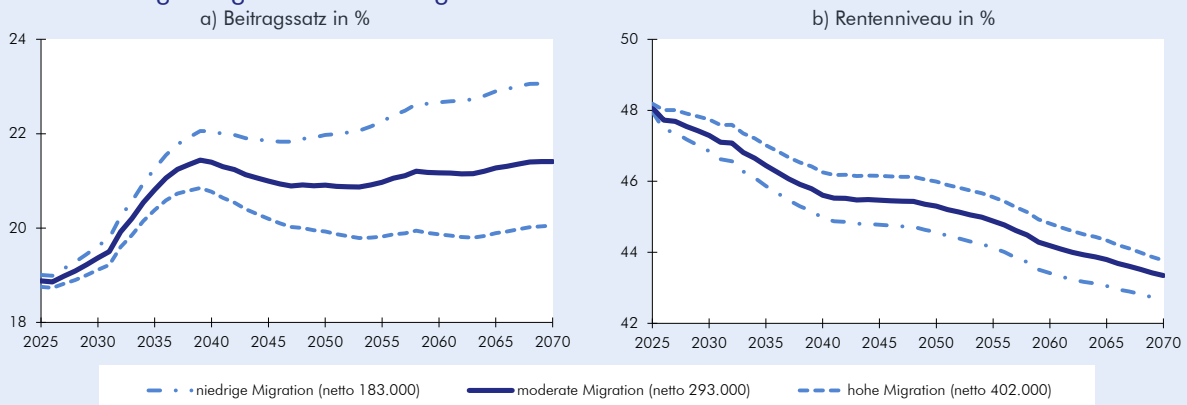
	Basisszenario	Haltelinie Rentenniveau 48%	Rentenpaket II
Beitragssatz in Relation zur Lohnsumme in %			
2010	19,9	19,9	19,9
2020	18,6	18,6	18,6
2030	19,4	19,6	19,6
2040	21,4	22,3	22,1
2050	20,9	21,9	21,7
2060	21,2	22,7	22,4
2070	21,4	23,3	23,0
Rentenniveau in Relation zur Lohnsumme in %			
2010	51,6	51,6	51,6
2020	48,2	48,2	48,2
2030	47,3	48,0	48,0
2040	45,6	48,0	48,0
2050	45,3	48,0	48,0
2060	44,2	48,0	48,0
2070	43,3	48,0	48,0
Beitragssatz und Bundeszuschuss kumuliert, in Relation zur Lohnsumme in %			
2010	28,0	28,0	28,0
2020	26,3	26,3	26,3
2030	24,8	25,1	25,1
2040	27,2	28,3	28,1
2050	26,6	27,8	27,5
2060	26,8	28,6	28,3
2070	27,1	29,3	29,0
Bundeszuschuss in % des Steueraufkommens			
2010	11,8	11,8	11,8
2020	10,6	10,6	10,6
2030	11,6	11,7	11,7
2040	12,5	12,8	12,7
2050	12,2	12,5	12,4
2060	12,1	12,5	12,4
2070	12,2	12,7	12,6

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Rentenversicherung; Berechnungen des IWH.

Die Projektionen basieren auf einer Reihe von **Annahmen und Setzungen** (siehe Anhang Modellparameter). Wir betrachten hier die Sensitivität der Ergebnisse bei Variation der Annahmen zu Migration und Produktivitätswachstum. Die Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamtes weisen mehrere Szenarien mit unterschiedlichen Wanderungssalden aus. Bei einer Nettozuwanderung von 183 000 Personen pro Jahr anstatt von 293 000 Personen pro Jahr wie im Basisszenario steigt bei einer Fertilitätsrate von 1,6 der Altenquotient bis 2070 auf 61 im Vergleich zu 52 im Basisszenario. In diesem Fall würden sich das Rentenniveau und der Beitragssatz ungefähr auf dem Niveau der Projektionen mit einer Nettozuwanderung von 230 000 und einer Fertilitätsrate von 1,6 aus der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung einpendeln. Wenn es aber zu einer Nettozuwanderung von 402 000 Personen pro Jahr kommen würde, dann würde der Beitragssatz um bis zu einem Prozentpunkt weniger steigen bei einem höheren Sicherungsniveau im Vergleich zu einem moderaten Wanderungssaldo (Abbildung 5).

Abbildung 5

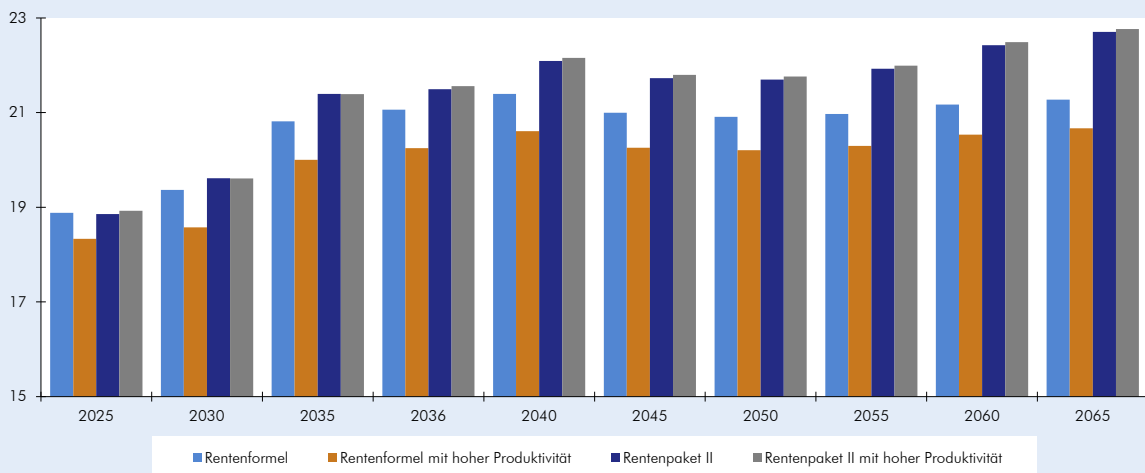
Effekt zukünftiger Migration auf Beitragssatz und Rentenniveau



Ein durchschnittliches jährliches **Produktivitätswachstum** von 2% anstatt von 1% kann die höheren Kosten des Rentenpakets II nicht ausgleichen (Abbildung 6). Ein höheres Wachstum führt nämlich auch zu höheren Löhnen, die wiederum die Renten erhöhen. Der Produktivitätsfortschritt hilft nur bei der Finanzierung der Rentenversicherung, wenn zugelassen wird, dass die Löhne produktivitätsbedingt schneller zunehmen als die Renten. Dies gewährleistet bislang der Nachhaltigkeitsfaktor. Mit der Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau bei 48% wird dieser Effekt jedoch abgeschaltet. Wenn man an der Rentenformel festhält, so fällt der Beitragssatz bei einer Verdopplung der jährlichen Wachstumsrate um 0,6 Prozentpunkte im Jahr 2070 niedriger aus als im Basisszenario. Mit dem Rentenpaket II beeinflusst die Höhe des Produktivitätswachstums den Beitragssatz nicht.

Abbildung 6

Effekt der Produktivität auf den Beitragssatz



6. Schlussfolgerungen

Das Rentenpaket II würde einen weitgehenden Paradigmenwechsel bei der staatlichen Altersvorsorge mit sich bringen. Die dauerhafte Fixierung einer **Haltelinie für das Rentenniveau** beendet die bisherige Aufteilung der finanziellen Lasten des demografischen Wandels auf Beitragszahler und Rentenempfänger durch den Nachhaltigkeitsfaktor. Veränderungen des Altenquotienten – sei es durch steigende Lebenserwartung, weniger Geburten oder Renteneintritt geburtenstarker Jahrgänge – würden voll auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung oder den steuerfinanzierten Bundeszuschuss durchschlagen, also die Abgabenlast erhöhen. Im bisherigen

System ist es hingegen so, dass Realloohnerhöhungen nicht vollständig an Rentenempfänger weitergegeben werden, wenn sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern zahlenmäßig verschlechtert. Bisher wurde also der Produktivitätsfortschritt ein Stück weit zur Abfederung des demografischen Wandels genutzt. Das wäre künftig nicht mehr der Fall. Das von der Bundesregierung mit dem Rentenpaket II verknüpfte Ziel, „dass sie [die gesetzliche Rente] für alle Generationen finanzierbar bleibt“¹⁵, wird somit nicht erreicht, da die Abgabenlast durch das Rentenpaket II stärker steigen wird als ohne es. Weitere wichtige soziale Ziele wie etwa die Reduktion der Gefahr von Altersarmut werden ebenfalls nicht effizient erreicht, denn von den höheren Renten gegenüber der aktuellen Rechtslage profitieren alle Rentenempfänger proportional zu ihren bisherigen Renten. Absolut betrachtet kommt das Rentenpaket II somit vor allem Personen mit hohen Renten zugute.

Das **Generationenkapital** stellt ebenfalls einen Paradigmenwechsel dar; damit soll Kapitalbildung auf internationalen Kapitalmärkten das Umlagesystem ergänzen. Der Grundgedanke ist durchaus zu begrüßen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive handelt es sich letztlich um ein Programm zur Reduktion des deutschen Leistungsbilanzsaldos und der damit verbundenen Kapitalexporte. In der Auszahlungsphase ab Mitte der 2030er Jahre fließen die Erträge aus den ausländischen Anlagen überwiegend in den inländischen Konsum und der deutsche Exportüberschuss geht zurück. Allerdings ließe sich dieser Effekt auch durch eine bessere Förderung individueller international diversifizierter Aktienanlage erzielen. Dann bestünde nicht die Gefahr, dass der staatliche Kapitalstock von zukünftigen Regierungen zweckentfremdet wird. Außerdem könnten die Menschen ihre Ersparnisbildung besser auf individuelle Lebensumstände, zum Beispiel bei Immobilienerwerb, abstimmen.

Ferner ist zu konstatieren, dass das intendierte Volumen des Generationenkapitals bei weitem zu gering ist, um dem zu erwartenden Anstieg der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung etwas Substanzielles entgegenzusetzen. Hierzu wäre es zielführender, die finanziellen Lasten des demografischen Wandels wie bisher sowohl auf die Beitragszahler als auch auf die Rentenempfänger zu verteilen. Ein wie auch immer im Detail technisch spezifizierter **Nachhaltigkeitsfaktor** führt allerdings dazu, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne (also das Rentenniveau sinkt); wenn man eine Untergrenze für das Rentenwachstum bei der Inflationsrate einzieht, scheint dies jedoch insgesamt unproblematisch. Ein höherer Lebensstandard im Alter als durch die gesetzliche Rente gegeben, könnte durch (besser geförderte) individuelle Vorsorge verwirklicht werden. Bedürftige, die aufgrund von Krankheit oder anderen Gründen nicht dazu in der Lage sind, ausreichend hohe Alterseinkünfte zur Überschreitung der Armutgefährdungsgrenze zu erreichen, könnte zielorientiert finanzielle Unterstützung gewährt werden. Dies wäre ökonomisch sinnvoll, weil die Abgabenlast niedriger ausfiele, wenn nicht wie mit dem Rentenpaket II vorgesehen alle Rentenempfänger ungeachtet ihrer Gesamteinkommenssituation zulasten der Beitragszahler bessergestellt würden.

¹⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), [Fragen und Antworten zum Rentenpaket II](#), (abgerufen am 15.05.2024).

Anhang: Modellparameter

Das Modell beinhaltet eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit konstanten Anteilen von Kapital- und Arbeitseinkommen, bestimmt durch die Kapitalelastizität ($\alpha = 0,35$). Demnach fließen 35% der Wertschöpfung an die Kapitaleigentümer, während 65% an den Produktionsfaktor Arbeit gehen. Die Kapitalintensität wird maßgeblich durch die Abschreibungsrate (δ) bestimmt, die bei 2% liegt, um eine Kapitalintensität ($\frac{K}{Y}$) von 5 zu erreichen.

Die inflationsbereinigte Nettokapitalrendite wird durch die intertemporale Substitutionselastizität ($\eta = 1,1$), die Konsumneigung ($\gamma = 0,75$), kohortenspezifische Abzinsungsfaktoren (β^s) und das Produktivitätsprofil der Kohorten (e^s) bestimmt. Die Abzinsungsfaktoren entsprechen der Überlebenswahrscheinlichkeit der jeweiligen Kohorte und beeinflussen das Spar- und Konsumverhalten im Lebenszyklus. Zusammen bestimmen diese Parameter die inflationsbereinigte Nettokapitalrendite, die knapp unter 5% liegt.

Für das Generationenkapital benötigt das Modell Annahmen bezüglich der realen Zinsen auf die Staatsverschuldung (R^G) und bezüglich der weltweiten inflations- und wechselkursbereinigten Nettokapitalrendite (R^F). Wir gehen davon aus, dass der Staat sich zu einem Zinssatz von 1% verschulden kann und auf dem Kapitalmarkt eine Rendite von 6% pro Jahr erzielen kann.