

Raffelhüschen, Bernd; Schultis, Sebastian; Seuffert, Stefan; Stramka, Sebastian

Research Report

Ehrbarer Staat? Update 2025 der Generationenbilanz - Rentengratifikation, Sozialstaatsexpansion, Schuldenanstieg

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 183

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Raffelhüschen, Bernd; Schultis, Sebastian; Seuffert, Stefan; Stramka, Sebastian (2025) : Ehrbarer Staat? Update 2025 der Generationenbilanz - Rentengratifikation, Sozialstaatsexpansion, Schuldenanstieg, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 183, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/324864>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

UPDATE 2025

STIFTUNG
Marktwirtschaft

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

RENTENGRATIFIKATION, SOZIALSTAATSEXPANSION, SCHULDENANSTIEG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 183 | August 2025

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka



EHRBARER STAAT? UPDATE 2025 DER GENERATIONENBILANZ RENTENGRATIFIKATION, SOZIALSTAATSEXPANSION, SCHULDENANSTIEG

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 183

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Die aktuelle Generationenbilanz	05
2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schuldentransparenz	05
2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen	07
3 Die Bedeutung abzugsfähiger Sozialversicherungsbeiträge für die Lohn- und Einkommensteuer ..	12
4 Das neue Rentenpaket 2025	15
4.1 Grundlegende Nachhaltigkeitswirkung	15
4.2 Maßnahmenvergleich im Detail	16
4.3 Nachhaltigkeitswirkung der Maßnahmen	19
4.4 Das Rentenniveau – keine geeignete Stellschraube der Rentenpolitik	19
5 Fazit	21
6 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	22
6.1 Die Methode der Generationenbilanzierung	22
6.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen	23
6.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren	24
Literatur	26

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Guido Raddatz und Ann Zimmermann. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.

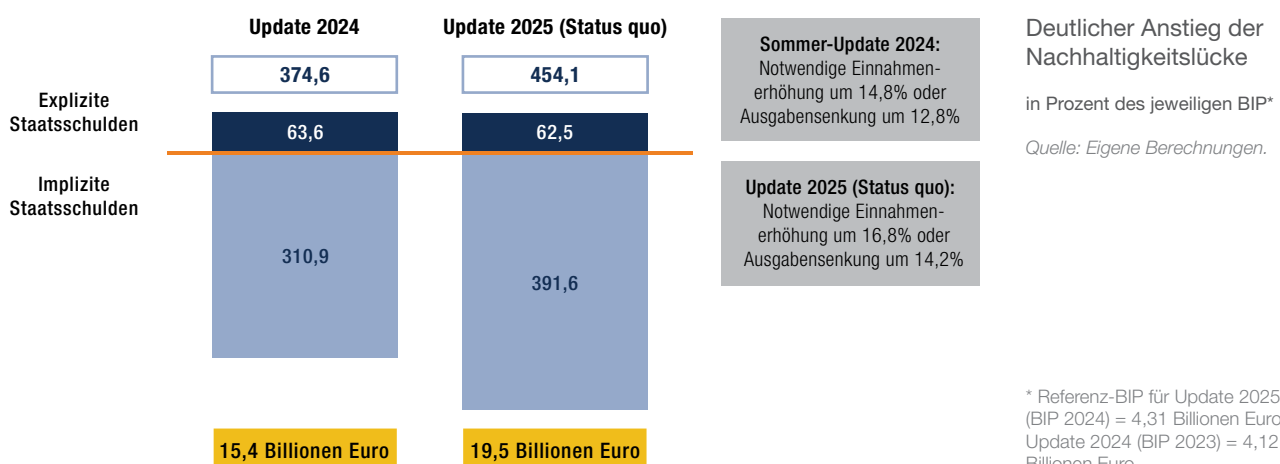
Executive Summary

Die wirtschaftliche Erholung bleibt in Deutschland weiterhin aus: Die Konjunktur stagniert, die öffentlichen Haushalte sind strukturell überfordert und der demografische Wandel zeigt zunehmend fiskalische Wirkung. Anstatt mit nachhaltigen Reformen gegenzusteuern, knüpft die neue Bundesregierung mit einer politisch motivierten **Leistungsausweitung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)** nahtlos an ihre Vorgänger an. Zwar wurde das ursprüngliche Rentenpaket II infolge des Koalitionsbruchs der Ampelregierung im Herbst 2024 nicht verabschiedet, doch der neue Entwurf des **Rentenpakets 2025** unterscheidet sich davon nur vordergründig. Der **Fokus auf die Interessen der Rentner** und der ruhestandsnahen Jahrgänge wurde **sogar noch verstärkt**.

Das **Update 2025 der Generationenbilanz** offenbart einen **Anstieg der gesamtstaatlichen impliziten Verschuldung** um 80,7 Prozentpunkte auf nunmehr 391,6 Prozent des BIP. Zusammengenommen mit den expliziten Staatsschulden ergibt sich eine **Nachhaltigkeitslücke von 454,1 Prozent des BIP oder 19,5 Billionen Euro**. Die geplanten Schulden durch das **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität** in Höhe von 500 Mrd. Euro sind dabei **noch nicht berücksichtigt**. Sie würden die Nachhaltigkeitslücke um weitere 9,9 Prozent des BIP erhöhen. Lediglich 13,8 Prozent dieser Verschuldung sind explizit ausgewiesen – die **Schuldentransparenz** befindet sich auf einem historischen **Tiefstand**. Um das bestehende strukturelle Ungleichgewicht zu beseitigen, wären dauerhaft entweder Ausgabensenkungen um 14,2 Prozent oder Einnahmenerhöhungen um 16,8 Prozent erforderlich. Trotz dieser **dramatischen Ausgangslage** fehlen weiterhin substanzielle Konsolidierungsschritte. Stattdessen sieht das Rentenpaket 2025 erneut Leistungsausweitungen vor, die konsumtive Mehrausgaben bedeuten.

Würde man die hohen zukünftigen Defizite in den Sozialversicherungen über **steigende Beitragssätze** finanzieren, entstünden aufgrund der Abzugsfähigkeit von Beiträgen als **Sonderausgaben** signifikante **Ausfälle bei der Einkommensteuer** für Bund und Länder. In einem solchen Szenario beläuft sich der Barwert der **langfristigen Steuermindereinnahmen** ceteris paribus auf ca. **1.556 Mrd. Euro** (36,2 Prozent des BIP).

Im Zentrum des **Rentenpakets 2025** steht erneut eine **Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent**, die nun durch Bundesmittel finanziert werden und bis 2031 (statt 2039) gelten soll. Zusammen mit der sogenannten **Mütterrente III erhöht** das neue Rentenpaket die **implizite Staatsschuld** um **weitere 17,7 Prozent des BIP**. Auch wenn die Gesamtbelastung geringer ausfällt als beim 2024 geplanten Rentenpaket II, bleibt die Wirkung problematisch: Die vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigen ausschließlich die Interessen der älteren Generationen. Die Mütterrente III ist eine kurzfristig teure und aus finanzwissenschaftlicher Sicht – aufgrund ihrer Rückwirkung – nicht gerechtfertigte sozialpolitische Maßnahme zulasten Jüngerer. Darüber hinaus werden die ursprünglich vorgesehenen verzinster Darlehen des Bundes an das Generationenkapital kurzerhand in Erstattungsleistungen des Bundes zur Finanzierung der Rentenniveauhaltelinie umgewandelt. Künftig könnten jedes Jahr **bis zu 31,3 Prozent der Steuereinnahmen** des Bundes direkt **in die Rentenkasse** fließen. Für die kurzfristig gefällige und bequeme Rentenniveauhaltelinie steuert die Regierung sehenden Auges auf den Kipppunkt kollektiver Arbeitsmarktfucht der Jungen zu. Seriöse Rentenpolitik würde das **Rentenalter an die Lebenserwartung koppeln**, die demografischen Lasten fair auf Rentner und Beitragszahler verteilen, qualifizierte Zuwanderung fördern und endlich **echte Kapitaldeckung** für die Jungen schaffen.



1 Einleitung

Noch im Sommer 2024 schien die Umsetzung des von der Ampelkoalition geplanten Rentenpakets II mit seinen fatalen Auswirkungen für die fiskalische Nachhaltigkeit so gut wie beschlossen. Doch dann erwies sich der Bruch der Koalition im November 2024 aus Sicht der impliziten Verschuldung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) als glückliche Wendung und verhinderte diesen Beschluss. 2025 steht jedoch bereits eine neue Version eines „Rentenpakets“ vor der Tür. Trotz einiger vordergründiger Gemeinsamkeiten unterscheidet sich der neue Vorschlag grundlegend vom Ampelentwurf: Die Rentenniveauhaltelinie soll nun aus Bundesmitteln finanziert werden und anstelle der Bildung eines Kapitalstocks sind kurzfristige Ausgabensteigerungen im Rahmen der sogenannten Mütterrente III vorgesehen. Zwar ist das Ausmaß der geplanten fiskalischen Mehrbelastung geringer, der Fokus der Maßnahmen liegt allerdings noch stärker einseitig auf den Interessen der Rentnergenerationen und der ruhestandsnahen Jahrgänge.

Die makroökonomische Lage gibt angesichts multipler Unsicherheiten – auch im Zusammenhang mit internationalen Handelskonflikten und der US-amerikanischen Zollpolitik – wenig Anlass zu Optimismus: Die deutsche Wirtschaft stagniert nahezu vollständig angesichts von Wachstumsprognosen zwischen 0 und 0,3 Prozent (BMW 2025, Deutsche Bundesbank 2025 und Europäische Kommission 2025). Auch die Projektionsergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) fallen deutlich pessimistischer aus als noch im vergangenen Jahr. Diese wirtschaftliche Schwäche trifft auf eine Finanzpolitik, die neue Verbindlichkeiten in einem erheblichen Umfang eingeht. Für das Jahr 2025 plant die Bundesregierung eine Nettoneuverschuldung im Kernhaushalt von 81,8 Mrd. Euro und damit deutlich über der ursprünglich zulässigen Grenze von 49,7 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag 2025). Durch die „Bereichsausnahme Verteidigung“ wurde die zulässige Neuverschuldung innerhalb des Bundeshaushaltes signifikant erhöht. Darüber hinaus wurde mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität ein Nebenhaushalt mit einem weiteren Verschuldungsspielraum in Höhe von insgesamt 500 Mrd. Euro geschaffen.

Die Ergebnisse des diesjährigen Updates zeigen einmal mehr, wie politische Entscheidungsträger planen, bereits vor Jahrzehnten beschlossene Maßnahmen zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen des demografischen Wandels zu revidieren, anstatt dringend notwendige Konsolidierungsmaßnahmen anzugehen. Die Folge sind zunehmende fiskalische Risiken und eine Vermeidung der Adressierung des unvermeidlichen Generationenkonflikts anstelle der Erar-

beitung von Kompromisslösungen, die die demografischen Lasten nicht in die unbestimmte Zukunft verschieben und die politische Lösungsfindung nicht auf zukünftige Verantwortliche abwälzen. Es ist höchste Zeit, endlich den Pfad kurzfristiger politischer Kalküle zu verlassen und eine nachhaltige sowie generationengerechte Finanzpolitik einzuschlagen.

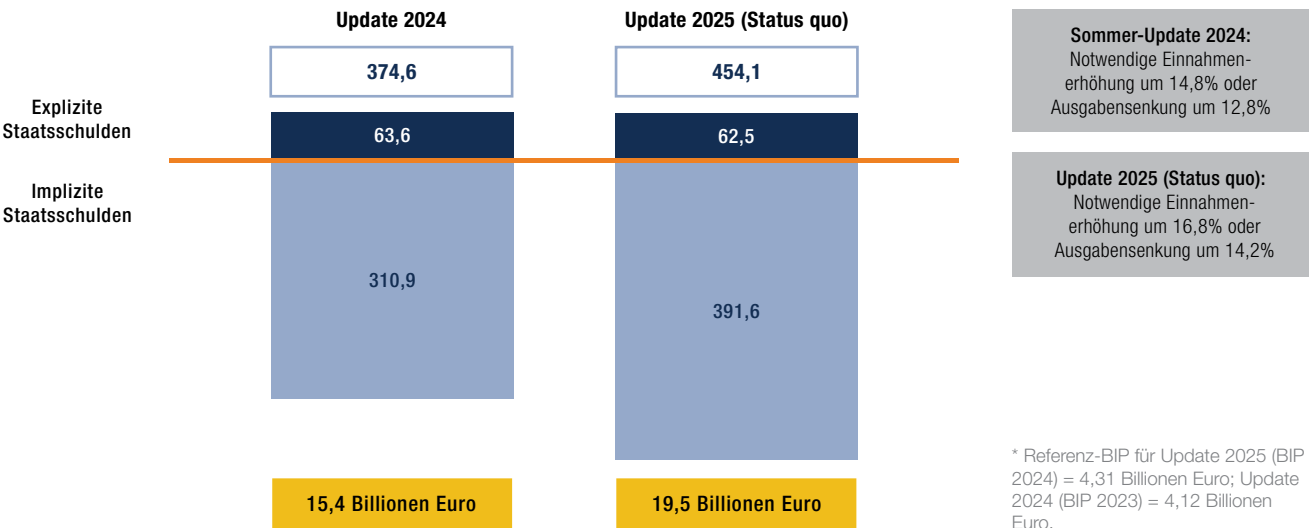
2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schulden-transparenz

Im Status-quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz zeigt sich erneut das strukturelle Ungleichgewicht zwischen den langfristigen Einnahmen und Ausgaben des Staates. Dieses Missverhältnis manifestiert sich in einer impliziten Staatsschuld von 391,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), was einem deutlichen Anstieg von 80,7 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr entspricht (siehe Abbildung 1). Zusammen mit den expliziten – und damit transparent ausgewiesenen – Staatsschulden von 62,5 Prozent des BIP ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von 454,1 Prozent des BIP. In absoluten

Zahlen entspricht dies einer Staatsverschuldung von insgesamt rund 19,5 Billionen Euro. Davon entfallen etwa 2,7 Billionen Euro auf explizit ausgewiesene Schulden, während der Großteil mit rund 16,8 Billionen Euro implizite Verpflichtungen aus zukünftigen Haushaltsdefiziten umfasst. Zwar ist der Anteil der expliziten Staatsschuld am BIP von 2023 auf 2024 leicht von 63,6 auf 62,5 Prozent gesunken, dieser Rückgang ist jedoch allein auf das im selben Zeitraum gestiegene BIP zurückzuführen (von 4,12 auf 4,31 Billionen Euro). Absolut betrachtet ist die explizite Verschuldung leicht angestiegen, wobei die deutlich höher geplante Neuverschuldung ab 2025 im Rahmen dieser Vergangenheitsbetrachtung unberücksichtigt bleibt. Noch stärker fällt jedoch die Zunahme der impliziten Staatsverschuldung ins Gewicht – ein Hinweis darauf, dass der Handlungsdruck zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen weiterhin wächst.

Abbildung 1:
Deutlicher Anstieg der Nachhaltigkeitslücke
in Prozent des jeweiligen BIP*
Quelle: Eigene Berechnungen.



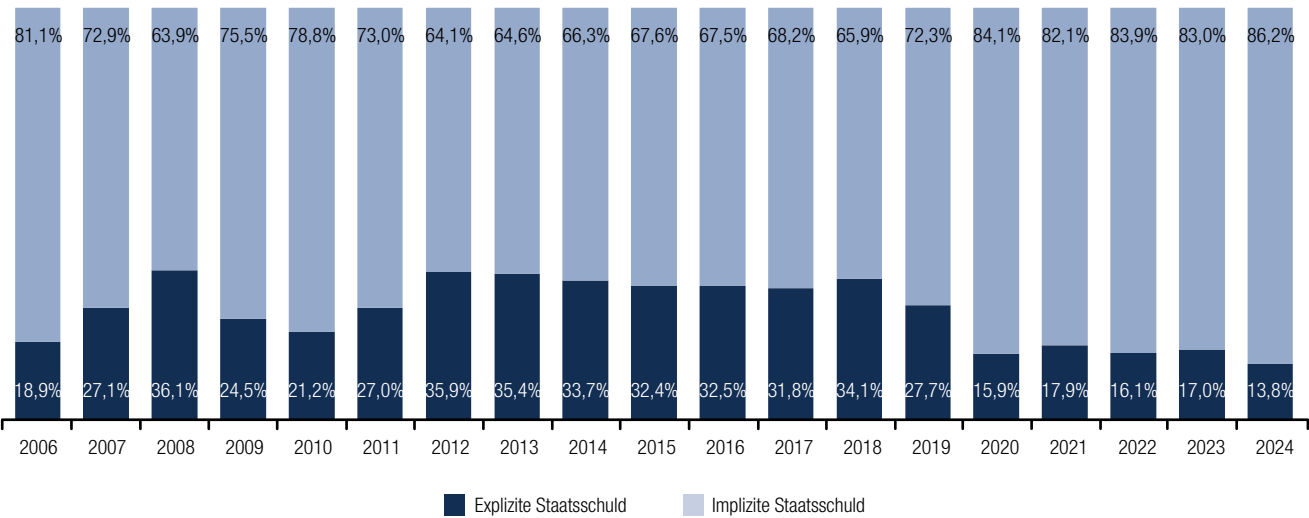
Der gestiegene Schuldenstand wirkt sich auch auf den notwendigen Konsolidierungsbedarf aus, um den Staatshaushalt langfristig nachhaltig aufzustellen. Um die bestehende Nachhaltigkeitslücke zu schließen, wären im Status quo entweder dauerhafte Ausgabenkürzungen in Höhe von 14,2 Prozent oder Einnahmenerhöhungen um 16,8 Prozent erforder-

lich. Damit ist der Konsolidierungsbedarf deutlich gestiegen: Im Vorjahresupdate hätte eine Einnahmenerhöhung um 14,8 Prozent ausgereicht. Der finanzpolitische Handlungsrahmen hat sich somit weiter verengt. Der Eindruck einer verbesserten Haushaltslage, wie er sich noch in den Vorjahresergebnissen gezeigt hatte, relativiert sich somit deutlich.

Bereits im letzten Update deuteten die Ergebnisse darauf hin, dass es sich lediglich um eine vorübergehende Entlastung handelte (Raffelhüschen et al. 2024). Dieser folgt nun eine Phase zunehmender Belastungen insbesondere dadurch, dass sich in den Sozialversicherungen die verzögerten Effekte des damaligen Lohnanstiegs inzwischen auch auf der Ausgabenseite bemerkbar machen. Nach wie vor ist eine klare und nachhaltige politische Strategie erforderlich, um die fiskalische Schieflage zu korrigieren und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen langfristig zu sichern.

Die Transparenz der staatlichen Verschuldung hat sich im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls weiter verschlechtert: Während bereits 2024 nur 17,0 Prozent der Gesamtverschuldung explizit ausgewiesen waren, ist dieser Anteil weiter gesunken und liegt aktuell nur noch bei 13,8 Prozent. Demnach ist der überwiegende Teil der staatlichen Verschuldung – nämlich 86,2 Prozent der gesamten Nachhaltigkeitslücke – unsichtbar in künftigen Ausgabenverpflichtungen verborgen. Damit erreicht die Schuldentransparenz einen neuen Tiefststand seit Beginn der Berechnungen im Jahr 2006 (Abbildung 2).

Abbildung 2:
Schuldentransparenz auf neuem Tiefststand
Expliziter und impliziter Anteil der Staatsschulden im Zeitverlauf (in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)
Quelle: Eigene Berechnungen.



Die Projektionsergebnisse der diesjährigen Generationenbilanz basieren unter anderem auf der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) sowie auf der aktuellen Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025). Ersterer revidiert – bezogen auf die Frühjahrsschätzungen – zum dritten Mal in Folge die erwarteten Steuereinnahmen in der kurzen und mittleren Frist nach unten. Ausschlaggebend hierfür sind neben den einbezogenen Steuerrechtsänderungen die gesamtwirtschaftlichen Annahmen, die angesichts zunehmender Unsicherheitsfaktoren, insbesondere durch internationale Handelskonflikte und die US-Zollpolitik, gedämpft ausfallen. Zwar wird für die Jahre 2025 bis 2029 ein Zuwachs des nominalen Steueraufkommens

ermartet, im Vergleich zur Vorjahresschätzung fällt der erwartete Anstieg des realen Steueraufkommens in den kommenden Jahren jedoch deutlich geringer aus. Dies ist in erster Linie auf eine schwächere Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen zurückzuführen. So steigen sowohl die Bruttolöhne als auch die privaten Konsumausgaben gemäß der aktuellen Schätzung weniger stark als noch im Vorjahr angenommen. Bisher werden aufgrund der öffentlichen Investitionen im Rahmen des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität lediglich kleine Wachstumsimpulse erwartet, wodurch das preisbereinigte BIP nach Schätzung des Bundesfinanzministeriums im Jahr 2026 um rund ein Prozent zulegen dürfte (BMF 2025b, BMF 2025c).

Auch die Berücksichtigung der aktualisierten Gemeinschaftsdiagnose vom 10. April 2025 wirkt sich rechnerisch negativ auf die gesamtstaatliche Nachhaltigkeit aus. Neben moderaten Anpassungen einzelner Einnahme- und Ausgabeposten berücksichtigt sie vor allem steigende Ausgaben für Verteidigung in den kommenden Jahren. Hintergrund ist die Reform der Schuldenbremse, nach der Verteidigungsausgaben, die ein Prozent des BIP übersteigen, dauerhaft von der Regelbindung ausgenommen sind. Bei einem angestrebten Ausgabenniveau für Verteidigung von zwei Prozent des BIP würde somit jährlich ein Prozentpunkt zusätzlich schuldenfinanziert; über einen Zeitraum von zehn Jahren entspräche das einem Volumen von rund 430 Mrd. Euro. Bei Einhaltung des NATO-Ausgabenziels von 3,5 Prozent des BIP¹, würden sogar 2,5 Prozentpunkte zusätzlich schuldenfinanziert. Aufgrund der aktuellen Unsicherheit über die genaue Höhe zukünftiger Verteidigungsausgaben, werden sie im vorliegenden Update anhand der Erwartungen der Gemeinschaftsdiagnose abgeschätzt. Allein diese zusätzlichen Ausgaben tragen in der diesjährigen Generationenbilanz, neben verschiedenen weiteren Effekten, mit rund 23,0 Prozentpunkten zur Nachhaltigkeitslücke bei. Zusammengekommen führen die aktualisierte Steuerschätzung und neue Gemeinschaftsdiagnose somit zu einem Anstieg der gesamtstaatlichen Nachhaltigkeitslücke um etwa 90,4 Prozentpunkte, der den nachhaltigkeitsverbessernden Effekten – wie bspw. dem gewachsenen BIP, den Fortschritten in der GRV oder dem kurzfristig verbessertem Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften – gegenübersteht.

2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Zentrale Entwicklungen im Überblick

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2024 einen Einnahmenanstieg um 36,8 Mrd. Euro (4,4 Prozent) auf insgesamt 864,1 Mrd. Euro (Tabelle 1). Dieser Zuwachs ist vor allem auf die Einnahmenentwicklung innerhalb der GRV sowie der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zurückzuführen. Die GRV steigerte ihre Einnahmen um 20,4 Mrd.

Euro (5,3 Prozent), während die GKV ein Plus von 10,1 Mrd. Euro (3,2 Prozent) aufwies. Beide Entwicklungen spiegeln unter anderem den Anstieg der Bruttolöhne wider, auf denen große Teile der Beitragseinnahmen basieren. Diesen gestiegenen Einnahmen stehen jedoch deutlich gewachsene Ausgaben gegenüber. Die Ausgaben aller Sozialversicherungen haben im gleichen Zeitraum insgesamt um 56,4 Mrd. Euro (6,9 Prozent) auf nunmehr 874,7 Mrd. Euro zugenommen. Dabei entfiel der stärkste absolute Anstieg ebenfalls auf die GRV (22,9 Mrd. Euro bzw. 5,9 Prozent) und die GKV (19,4 Mrd. Euro bzw. 6,2 Prozent). Auch die soziale Pflegeversicherung (SPV) verzeichnete mit einem Ausgabenplus von 8,1 Mrd. Euro (13,7 Prozent) eine deutlich überdurchschnittliche Dynamik. Es zeigt sich, dass der demografische Wandel zunehmend finanzielle Spuren bereits in der Gegenwart hinterlässt. Der lange angekündigte Ausgabendruck im Gesundheitswesen manifestiert sich nun spürbar in steigenden Ausgaben der GKV und SPV. Als Folge dieser Entwicklung schlägt der zuletzt positive Finanzierungssaldo der Sozialversicherungen, der im Vorjahr noch bei 9,0 Mrd. Euro lag, im Jahr 2024 mit -10,6 Mrd. Euro erstmals seit 2020 wieder ins Negative um.

Im Gegensatz dazu kam es bei den Gebietskörperschaften zu einer leichten Entspannung, allerdings ausgehend von einer schwierigen Ausgangslage. Hier stiegen die Einnahmen im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 46,8 Mrd. Euro (3,7 Prozent) auf insgesamt 1.295,4 Mrd. Euro. Dem stand ein Ausgabenanstieg um 42,1 Mrd. Euro (3,1 Prozent) auf 1.403,5 Mrd. Euro gegenüber. Infolgedessen verringerte sich das Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften leicht von 112,8 Mrd. Euro auf 108,1 Mrd. Euro. Der Finanzierungssaldo blieb somit weiterhin deutlich negativ. Auch in den kommenden Jahren ist mit Blick auf die absehbaren Mehrausgaben eine Verbesserung kaum zu erwarten. Insbesondere die verteidigungsbezogenen Ausgaben sowie die zusätzlichen Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität werden ab 2025 zu einem spürbaren Anstieg der schuldenfinanzierten Ausgaben der Gebietskörperschaften führen. Ohne gegensteuernde Maßnahmen in den Kernhaushalten – etwa durch höhere Einnahmen oder strukturelle Ausgabenkürzungen – dürften sich die Finanzierungsdefizite der Gebietskörperschaften dadurch weiter verschärfen.

¹ Das NATO-Ausgabenziel sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bis 2035 jeweils 5 Prozent ihres BIP für Verteidigung und Sicherheit auszugeben haben. Davon sind 3,5 Prozent als reine Verteidigungsausgaben und 1,5 Prozent als verteidigungsrelevante Ausgaben zu tätigen.

Tabelle 1:
Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Mrd. Euro)
Quelle: Statistisches Bundesamt (2025a).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Gebietskörperschaften	1.248,6	1.295,4	1.361,4	1.403,5	-112,8	-108,1
Sozialversicherungen insgesamt	827,3	864,1	818,3	874,7	9,0	-10,6
Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	386,6	407,0	385,8	408,7	0,9	-1,7
Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	313,6	323,7	314,7	334,0	-1,1	-10,3
Soziale Pflegeversicherung (SPV)	63,0	66,5	59,2	67,2	3,8	-0,8
Sonstige Sozialversicherungen	66,3	69,1	60,9	67,1	5,4	2,0

Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Summen von den angegebenen Einzelwerten abweichen.

Abbildung 3 zeigt, welche implizite Verschuldung sich – unter Berücksichtigung dieser veränderten Ausgangslage in den Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften sowie der mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025) und der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) – in den einzelnen Teilbereichen des Staates ergibt und wie sich die impliziten Schulden seit dem Update 2024 in den Sozialversicherungen, den Gebietskörperschaften und dem öffentlichen Gesamthaushalt verändert haben. Außerdem sind die impliziten Schulden, die auf das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zurückzuführen sind und im aktuellen Status quo noch nicht enthalten sind, in Orange ergänzt. Die einzelnen Effekte innerhalb der Subsysteme werden im Folgenden näher erläutert.

Die Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften verzeichnen im diesjährigen Update einen deutlichen Anstieg ihrer impliziten Verschuldung. Während die impliziten Schulden im Vorjahr noch bei 139,0 Prozent des BIP lagen, belaufen sie sich aktuell auf 195,8 Prozent des BIP. Dies entspricht einer absoluten Erhöhung von mehr als 2,4 Billionen Euro. Verantwortlich für diesen Anstieg ist ein Zusammenspiel mehrerer gegenläufiger Effekte: Entlastend wirkt einerseits der im Vergleich zum Vorjahr verbesserte Finanzierungssaldo der Gebietskörper-

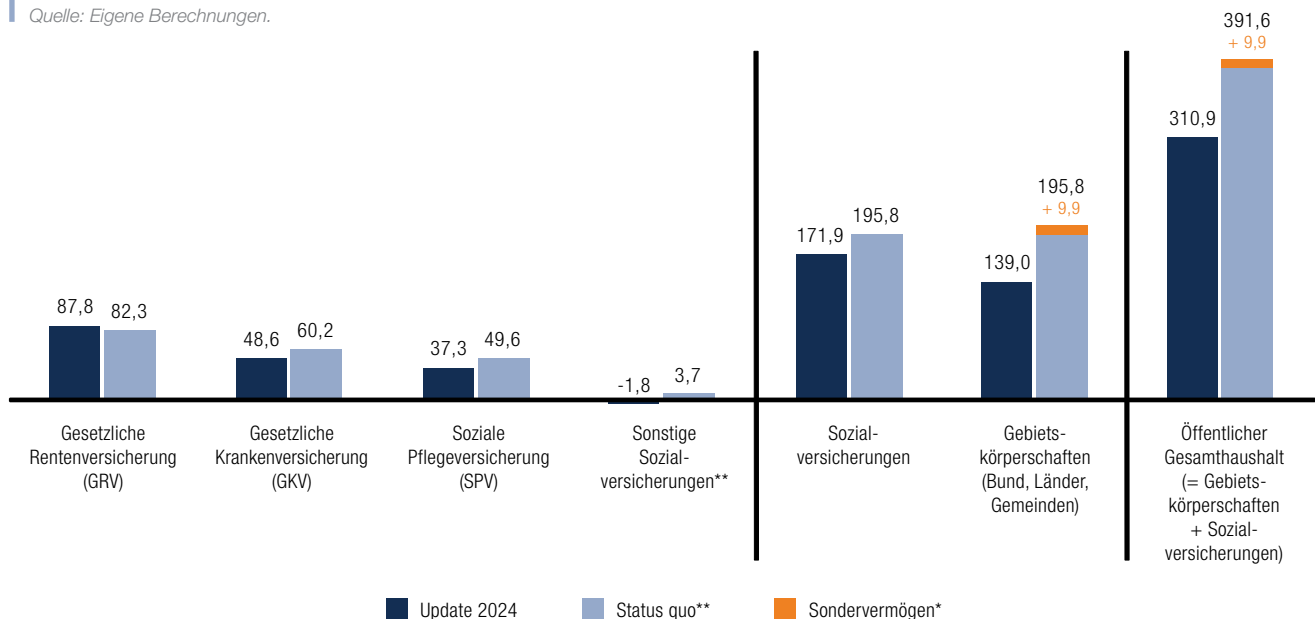
schaften sowie das gestiegene BIP. Dem gegenüber steht die Berücksichtigung der nun dauerhaft schuldenfinanzierten Mehrausgaben für Verteidigung anhand der Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose (2025). Der Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften ist jedoch vor allem auf die Ergebnisse der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) zurückzuführen. Im Vergleich zum Vorjahr wird darin ein deutlich schwächerer Anstieg der Steuereinnahmen in den kommenden Jahren erwartet.

Nicht enthalten im Status quo ist dagegen das im Frühjahr beschlossene Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zur Ausweitung öffentlicher Investitionen in Höhe von insgesamt 500 Mrd. Euro. Dieses neue Sondervermögen ist formal dem Bund zugeordnet, teilt sich aber in drei Bestandteile auf: 100 Mrd. Euro stehen den Ländern und Kommunen zur Verfügung, weitere 100 Mrd. Euro dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) und 300 Mrd. Euro dem Bund für zusätzliche Investitionen. Die Mittel sollen über einen Zeitraum von zwölf Jahren bis einschließlich 2036 abgerufen werden können. Voraussetzung für die Inanspruchnahme auf Bundesebene ist jedoch, dass die Investitionsquote im Bundeshaushalt mindestens 10 Prozent beträgt. Demnach müssen Investitionsausgaben zunächst 10 Prozent der insgesamt veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigen, bevor entsprechende Investitionen aus dem Sondervermögen erfolgen können (Bundesregierung 2025).

Abbildung 3:
Erhöhung der impliziten Verschuldung

Implizite Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften inkl. dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität im Jahresvergleich (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2025 (BIP 2024) = 4,31 Billionen Euro; Update 2024 = 4,12 Billionen Euro.

** Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung.

*** Implizite Verschuldung aufgrund des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität.

Wie die Nutzung dieses Sondervermögens konkret ausgestaltet wird, war lange weitgehend unklar. Mit dem Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2026 (BMF 2025d) liegen erste Informationen über den Mittelabfluss vor. Am klarsten ist der Zahlungsplan für den KTF, der ab 2025 jährlich mit 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen gespeist werden soll. Für Länder und Kommunen gibt es hingegen bislang keinerlei belastbare Planungsdaten, wie und wann die vorgesehenen Mittel tatsächlich abgerufen werden. Von den 300 Mrd. Euro, die dem Bund selbst zur Verfügung stehen, sind bislang etwa 179 Mrd. Euro im Zeitraum von 2025 bis 2029 eingeplant (BMF 2025d). Wie die übrigen Mittel in den darauffolgenden Jahren eingesetzt und vor allem wann sie ggf. getilgt werden, ist gegenwärtig nicht absehbar. Eine detaillierte Bewertung der intergenerativen Belastungswirkung des Sondervermögens ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, sondern bleibt einem künftigen Update vorbehalten. Auf Basis der bekannten Ausgabenpläne lässt sich dennoch zumindest eine grobe finanzielle Einordnung vornehmen. Unter der Annahme, dass die vollen 500 Mrd. Euro

über den vorgesehenen Zeitraum von zwölf Jahren ausgeschöpft werden, ergibt sich ein Barwert von rund 426,5 Mrd. Euro. Das entspricht einer zusätzlichen Erhöhung der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften von 9,9 Prozentpunkten. Dieser Effekt ist in Abbildung 3 separat ausgewiesen und nicht in der impliziten Verschuldung von 195,8 Prozent des BIP im Status quo enthalten. Unter vollständiger Ausschöpfung des Sondervermögens würde sich die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften somit auf 205,7 Prozent des BIP erhöhen – entsprechend stiege auch die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf 401,5 Prozent des BIP.

Nicht im Status quo enthalten ist darüber hinaus das kürzlich beschlossene Investitionssofortprogramm. Dessen genaue Wechselwirkung mit dem Sondervermögen ist derzeit ebenfalls unklar. Zwar firmiert das Programm unter dem Begriff „Investition“, de facto handelt es sich jedoch in weiten Teilen um steuerliche Entlastungsmaßnahmen. Eine Finanzierung über das Sondervermögen wäre formal nur möglich, wenn

(1) die Steuermindereinnahmen als investiv eingeordnet werden würden oder (2) im Kernhaushalt vorgesehene Investitionsausgaben durch das Sondervermögen ersetzt würden, um dort Spielraum für Mindereinnahmen zu schaffen. Letzteres setzt allerdings voraus, dass die Investitionsquote von 10 Prozent im Kernhaushalt gewahrt bleibt. Auch hier hängt die tatsächliche Wirkung maßgeblich von der konkreten Definition des Investitionsbegriffs und der buchhalterischen Erfassung ab. Dem Staat muss hier auf allen Ebenen genau auf die Finger gesehen werden – Controlling tut not!

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet im diesjährigen Update eine leichte Verbesserung ihrer impliziten Verschuldung. Während die Nachhaltigkeitslücke im Vorjahr noch bei 87,8 Prozent des BIP lag, beträgt sie aktuell 82,3 Prozent. Trotz dieses Rückgangs bleibt die GRV weiterhin die Sozialversicherung mit der höchsten impliziten Verschuldung – insbesondere auch deshalb, weil bislang keine der seit Jahren angekündigten Rentenreformen umgesetzt wurde. Welche Auswirkungen einzelne Reformmaßnahmen auf die Nachhaltigkeit der GRV hätten, wird in Kapitel 4 näher analysiert.

Die im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunkene implizite Verschuldung ist auf mehrere konträre Entwicklungen zurückzuführen. Einerseits belastet der im Jahr 2024 aufgetretene negative Finanzierungssaldo die mittelfristige Haushaltslage der GRV stärker als antizipiert und wirkt sich entsprechend erhöhend auf die implizite Verschuldung aus. Dem gegenüber steht jedoch ein stärker entlastender Effekt infolge der revidierten Lohnentwicklung: Das verwendete Rentenprojektionsmodell stützt sich auf die kurzfristigen Annahmen zur Lohnentwicklung der Frühjahrsprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) und des Bundesfinanzministeriums (BMF). Während dort im vergangenen Jahr noch ein deutlicher Lohnanstieg erwartet wurde, fällt die aktuelle Prognose im Frühjahr 2025 deutlich verhaltener aus (BMWi und BMF 2024, BMWi und BMF 2025). Die Rentenanpassungen sind maßgeblich an die Lohnentwicklung gekoppelt, berücksichtigen diese jedoch anhand mehrerer Lohnindikatoren, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorliegen. Die neuen Projektionsergebnisse beeinflussen insbesondere die modellierte Dynamik der Rentenausgaben. In der Folge sinkt die implizite Verschuldung leicht – ohne dass damit jedoch eine grundlegende strukturelle Verbesserung verbunden wäre.

Die finanzielle Lage der GRV bleibt damit weiterhin angespannt. Vor dem Hintergrund ausstehender Reformen ist

nicht nur entscheidend, ob das neue Rentenpaket tatsächlich kommt, sondern vor allem, welche konkreten Maßnahmen es enthält – und in welchem Maße diese zu einer tragfähigen Finanzierung und intergenerativen Lastenverteilung beitragen, oder ob es lediglich zu einer Fortführung der bereits in der letzten Legislaturperiode begonnenen und unter Nachhaltigkeitsaspekten fatalen Rentenpolitik zu Lasten junger Generationen kommt.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Die implizite Verschuldung der GKV ist im aktuellen Update deutlich angestiegen – von 48,6 Prozent des BIP im Vorjahr auf nunmehr 60,2 Prozent. Dies ist ebenfalls auf verschiedene gegenläufige Effekte zurückzuführen. Nachhaltigkeitsverschlechternd wirkte insbesondere der erhebliche Ausgabenzuwachs, während die zu Beginn des Jahres 2025 erfolgte Anhebung des durchschnittlichen Zusatzbeitrags von 1,7 auf 2,5 Prozent fiskalisch klar entlastend wirkt. Zwar wurde damit auf der Einnahmeseite ein wichtiger Schritt unternommen, um den Haushaltsdruck zu verringern, doch reichen die so erzeugten Mehreinnahmen nicht aus, um die durch den zunehmenden Kostendruck stark gestiegenen Ausgaben vollständig aufzufangen. Besonders die Ausgaben für Krankenhausleistungen sind zuletzt erheblich angestiegen und haben den negativen Finanzierungssaldo der GKV weiter vergrößert (siehe Abschnitt 2.2). Darüber hinaus wirkt sich die aktualisierte Lohnprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums in der Projektion der GRV negativ auf den Finanzierungssaldo der GKV aus, weil die verringerte Dynamik der Renten verringerte Beitragseinnahmen in der GKV bedeuten.

Insgesamt zeigt sich: Die Beitragssatzerhöhung war aus Sicht der GKV-Finanzierung ein kurzfristig positiver Impuls und führt im Jahr 2025 zu einer Stabilisierung der Einnahmen. Dennoch kann auch diese Maßnahme nicht verhindern, dass sich das Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben weiter vergrößert. Damit ergibt sich ein deutlicher Anstieg der impliziten Verschuldung um 11,6 Prozentpunkte auf nunmehr 60,2 Prozent des BIP. Ganz unabhängig von der ausgeweiteten impliziten Verschuldung ist die Beitragserhöhung ebenso aus Sicht der intergenerativen Lastenverteilung kritisch zu bewerten: Zukünftig steigende Beitragssätze belasten vor allem die jüngeren Erwerbstätigen, während die Leistungsanspruchnahme überdurchschnittlich häufig durch ältere Versicherte erfolgt.

Die aktuelle Ausgabenentwicklung in der GKV, die auch durch die Anhebung des Beitragssatzes um 0,8 Prozent-

punkte nicht vollständig ausgeglichen werden konnte, übersteigt die demografisch bedingte Kostenentwicklung. Sie ist auf überproportional steigende Kosten in der Gesundheitsversorgung zurückzuführen. Der sogenannte Kostendruck stellt ein strukturelles Problem in der Gesundheitsversorgung dar, das auftritt, wenn die Produktinnovation die Prozessinnovation übersteigt – und damit die Therapiemöglichkeiten immer weiter ausweitet – aber keine Erhöhung der Effizienz in der Bereitstellung bestehender Therapiemöglichkeiten bewirkt (vgl. Raffelhüschen et al. 2023). Die vorliegenden Projektionen berücksichtigen keinen solchen Kostendruck in der Gesundheitsversorgung. Die aktuelle Ausgabenentwicklung unterstreicht einmal mehr den dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich struktureller Reformen, um die zukünftige Ausgabenentwicklung im unrealistisch optimistischen Rahmen der aktuellen Projektionsergebnisse zu halten.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

In der SPV ist im aktuellen Update ein deutlicher Ausgabenzuwachs zu verzeichnen, der sich im Jahr 2024 erstmals seit Jahren auch in einem negativen Finanzierungssaldo niederschlägt (siehe Abschnitt 2.2). Dieser Anstieg fällt dabei stärker aus als es allein aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten gewesen wäre. Trotz der Anhebung des regulären Beitragssatzes zum Jahresbeginn 2025 um 0,2 Prozentpunkte auf 3,6 Prozent steigt die implizite Verschuldung der SPV gegenüber dem Vorjahr auf 49,6 Prozent des BIP spürbar an. Zwei Faktoren tragen zu dieser Entwicklung bei: Erstens wirkt sich wie in der GKV auch in der SPV die nach unten korrigierte Lohnprojektion des BMWi und BMF (2025) negativ auf die Nachhaltigkeit aus. Da künftige Rentenanpassungen damit geringer ausfallen als bislang angenommen, steigen auch die Beitragseinnahmen der SPV aus Renten weniger stark an, was die langfristige Finanzierungslücke erhöht. Zweitens lässt die aktualisierte Bevölkerungsprojektion eine etwas stärkere Alterung der Gesellschaft als bisher angenommen erwarten (siehe Abschnitt 6.2), was in der SPV ebenfalls besonders nachhaltigkeitsverschlechternd wirkt.

Insgesamt ergibt sich so ein Anstieg der impliziten Verschuldung der SPV um 12,3 Prozentpunkte, wovon rund 10 Prozentpunkte auf die stark gestiegenen Ausgaben zurückzuführen sind. Ähnlich wie in der GKV zeigt sich damit auch in der SPV das strukturelle Problem überproportional steigender Kosten. Die professionelle Pflegeversorgung leidet aufgrund ihres hohen Personalaufwands unter der sogenannten Baumol'schen Kostenkrankheit. Pflegekräfte werden durch den technologischen Fortschritt nicht im gleichen

Maße produktiver wie Arbeitskräfte in anderen Branchen. Dennoch müssen auch in der Pflege langfristig höhere Löhne bezahlt werden, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu bleiben.

Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)

Die Arbeitslosenversicherung (ALV), die landwirtschaftlichen Alterskassen und die gesetzliche Unfallversicherung werden in der Generationenbilanzierung als sonstige Sozialversicherungen gemeinsam betrachtet. Zwar sind die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr von 45,1 Mrd. Euro auf 47,6 Mrd. Euro gestiegen (+2,5 Prozent), diese Entwicklung wird jedoch durch einen deutlichen Ausgabenanstieg von 41,9 Mrd. Euro auf ebenfalls 47,6 Mrd. Euro (+13,7 Prozent) konterkariert. Damit weist die Arbeitslosenversicherung erstmals seit dem Jahr 2020 wieder einen knapp negativen Finanzierungssaldo auf. Maßgeblich hierfür ist die verschlechterte Lage am Arbeitsmarkt. Die Zahl der Arbeitslosen hat zugenommen, was sich in einem Anstieg der Arbeitslosenquote von 6,2 auf 6,5 Prozent widerspiegelt (Statistisches Bundesamt 2025b). Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die gesetzliche Unfallversicherung konnten auch im Jahr 2024 einen leicht positiven Finanzierungssaldo aufrechterhalten. Aufgrund ihres geringen Volumens leisten sie jedoch weiterhin nur einen sehr kleinen Beitrag zur Gesamtdynamik der SSV.

Insgesamt erhöht sich die implizite Verschuldung der SSV im aktuellen Update auf 3,7 Prozent des BIP. Das im Vorjahr noch bestehende implizite Vermögen wurde damit – im Wesentlichen als Folge der verschlechterten Arbeitsmarktbedingungen und der damit verbundenen Belastungen für die ALV – vollständig aufgezehrt.

3 Die Bedeutung abzugsfähiger Sozialversicherungsbeiträge für die Lohn- und Einkommensteuer

Mit dem demografischen Wandel und dem wachsenden Finanzierungsbedarf in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen rücken Beitragssatzerhöhungen in den Fokus politischer und gesellschaftlicher Debatten. Zu beobachten war das zuletzt beim Anstieg des durchschnittlichen Zusatzbeitrags in der GKV von 1,7 auf 2,5 Prozent sowie bei der Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes in der SPV zum 1. Januar 2025 von 3,4 auf 3,6 Prozent. Was dabei häufig weniger präsent ist: Höhere Sozialabgaben der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen nicht nur zu einer größeren Belastung für die Beitragszahler, sondern wirken sich indirekt durch ihre steuerliche Abzugsfähigkeit unmittelbar auf das Einkommensteueraufkommen der Gebietskörperschaften aus.

Die zugrundeliegende Logik ist auf den ersten Blick simpel: Steigen die Beitragssätze in der GRV, GKV, SPV oder ALV erhöhen sich auch die Sozialabgaben für alle abhängig Beschäftigten. Diese Mehrbelastung lässt sich jedoch in der Einkommensteuererklärung berücksichtigen, da Sozialversicherungsbeiträge (im Rahmen bestimmter Höchstbeträge) als Sonderausgaben von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzugsfähig sind. Für den Fiskus bedeutet dies, dass das zu versteuernde Einkommen systematisch sinkt – und damit auch das Steueraufkommen aus der Einkommensteuer.

Allerdings ist der Einfluss der Sozialversicherung auf die Einkommensteuereinnahmen nicht auf diesen Mechanismus beschränkt. Beeinflusst wird das Steueraufkommen darüber hinaus maßgeblich durch die Entwicklung des Rentenwerts in der GRV.² Diese bewirkt eine Veränderung des Einkommensteueraufkommens über zwei Wege. Die Rentenwertentwicklung bestimmt zunächst die Höhe der Rentenzahlungen, die Rentenempfängern zufließen. Im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften, sind diese Rentenzahlungen spiegelbildlich zum steuerlichen Abzug von Aufwendungen für

die Altersvorsorge der Besteuerung durch die Einkommensteuer zu unterwerfen.³ Steigt aufgrund eines zunehmenden Rentenwerts die Höhe des Rentenempfangs, so erhöht sich (*ceteris paribus*) auch die steuerliche Bemessungsgrundlage. Da nachträgliche Rentenerhöhungen vollständig der Einkommensteuer unterliegen, bewirkt ein zunehmender Rentenwert somit einen Anstieg der durchschnittlichen Einkommensteuerzahlungen aller bestehenden Rentenempfänger, was wiederum das resultierende Steueraufkommen aus dieser Bevölkerungsgruppe erhöht.^{4, 5}

Der zweite Weg, über den das Einkommensteueraufkommen durch die Entwicklung des Rentenwerts beeinflusst wird, verläuft über dessen Rückkopplung mit den Beitragssätzen zur GKV und SPV. Nimmt der Rentenwert zu, steigt neben der Höhe der Rentenzahlungen zugleich auch die Höhe des Beitragsaufkommens der GKV und SPV. Da Rentenempfänger zwar keine Sozialabgaben mehr an die GRV leisten, wohl aber weiter zur Finanzierung des Gesundheitssektors beitragen, sinken die zukünftigen Defizite im Gesundheitsbereich bei steigendem Rentenwert. Der verringerte Konsolidierungsbedarf, um fiskalische Tragfähigkeit zu erreichen, spiegelt sich in einem geringeren Ansteigen der Beitragssätze zur GKV und SPV im Vergleich zu einem konstanten Rentenwert wider. Der geringere Beitragssatzanstieg im Gesundheitssektor bewirkt im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung einen weniger starken Anstieg der abzugsfähigen Sonderausgaben. Dadurch sinkt die steuerliche Bemessungsgrundlage im Vergleich zur Situation mit konstantem Rentenwert weniger deutlich, was die steuerlichen Mindereinnahmen zusätzlich dämpft.

Um die Auswirkungen veränderter Beitragssätze in den Sozialversicherungssystemen umfassend zu analysieren, ist es notwendig, sowohl direkte als auch indirekte fiskalische Effekte in den Blick zu nehmen. Das diesjährige Update erweitert die

² Die Projektion des Rentenwertes geschieht gemäß der Renten Anpassungsformel anhand des von Seuffert (2022) beschriebenen Rentenprojektionsmodells. Relevant für die steuerliche Berücksichtigung sind dabei Abweichungen der Rentenwertentwicklung vom in der Generationenbilanz unterstellten allgemeinen Produktivitätswachstum.

³ Abhängig vom Jahr des Rentenbeginns errechnet das Finanzamt einen sogenannten „Rentenfreibetrag“ als jenen Teil der Rente, der nicht versteuert werden muss. Dieser individuelle Rentenfreibetrag wird für zukünftige Jahre konstant gehalten. Rentenerhöhungen unterliegen vollständig der Einkommensteuer. Die Besteuerung der Renten betrifft neben den Altersrenten auch die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sowie Hinterbliebenenrenten.

⁴ Um den isolierten Einfluss eines reinen Beitragssatzanstiegs auf das Steueraufkommen analytisch zu erfassen, kann auf eine Berücksichtigung der Rentenwertentwicklung zeitweise verzichtet werden. In dieser Betrachtung ergeben sich Steuer mindereinnahmen, die nur in geringem Ausmaß von jenen Mindereinnahmen abweichen, bei denen die Rentenwertentwicklung berücksichtigt wird.

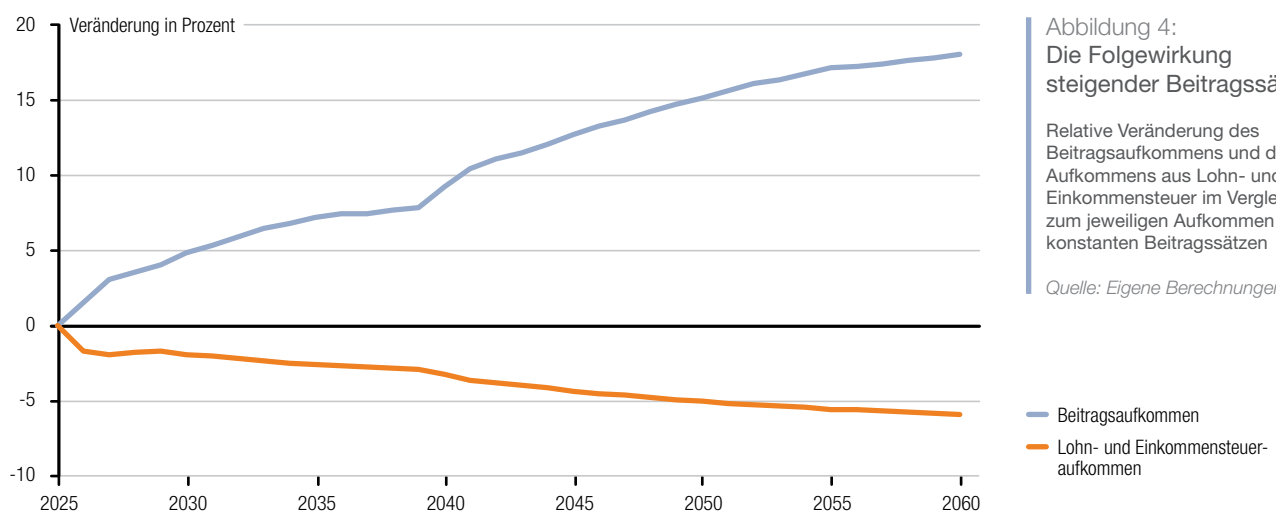
⁵ Die steuerlichen Gesamteffekte variieren dabei je nach Ausgestaltung der Rentenversicherung: Ein Festhalten an einem stabilen Rentenniveau (Leistungsprimat) in der Rentenversicherung würde beispielsweise einerseits die Einkommensteuerzahlungen der versicherungspflichtig Beschäftigten aufgrund der höheren Beitragsbelastung verringern und andererseits die Einkommensteuerzahlungen der Rentner aufgrund der höheren Rentenzahlungen erhöhen. Da Beitragszahler in der Regel höheren Grenzsteuersätzen unterliegen als Rentner, würde dabei der steuermindernde Effekt überwiegen, sodass die Einkommensteuereinnahmen im Leistungsprimat im Vergleich zum Status quo gemindert würden. Im Gegensatz dazu bewirkte die Sicherstellung konstanter Beitragssätze durch eine Minderung des Rentenniveaus (Beitragsprimat) in der Einkommensteuer Mehreinnahmen gegenüber dem Status quo.

etablierte Methodik der Generationenbilanzierung um die Berücksichtigung der skizzierten indirekten Rückkopplungswirkungen von Beitragssatzerhöhungen sowie der Entwicklung des Rentenwerts auf das Einkommensteueraufkommen. Auf diese Weise wird ein bislang wenig beachteter Wirkungskanal systematisch in die langfristige Analyse der öffentlichen Finanzen integriert. Dies ermöglicht eine differenziertere Bewertung der fiskalischen Effekte demografisch bedingter Veränderungen im Bereich der Sozialversicherung.

Die Analyse der fiskalischen Rückkopplungswirkungen erhöhter Beitragssätze in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen basiert auf einer Mikrodatenanalyse mit Ceteris-paribus-Ansatz sowie auf der Methodik der Generationenbilanzierung, wie sie detailliert bei Toussaint et al. (2025) beschrieben ist. Die empirischen Ausgangsdaten stammen im Wesentlichen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Statistisches Bundesamt 2021) sowie aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Statistisches Bundesamt 2023). Bei der Modellierung werden zunächst die steuerlichen Bemessungsgrundlagen nach Abzug der zuvor im Rahmen der Generationenbilanzierung projizierten Sozialversicherungsbeiträge sowie unter Berücksichtigung der Rentenwertentwicklung jährlich bestimmt. Darauf aufbauend erfolgt die Berechnung des zu versteuernden Einkommens sowie des daraus resultierenden Einkommensteueraufkommens. Die Differenz im Steueraufkommen zwischen dem Szenario mit Berücksichtigung der Rückkopplungseffekte und dem Szenario ohne

diesen Wirkungsmechanismus bildet den fiskalischen Mindereintrag, der ausschließlich aus der steuerlichen Abzugsfähigkeit der erhöhten Beiträge sowie aus der Entwicklung des Rentenwerts resultiert. Hieraus lassen sich sowohl jahresbezogene Mindereinnahmen als auch ihr kumulierter Barwert für den gesamten Projektionszeitraum ableiten.

Abbildung 4 illustriert die projizierten Auswirkungen fortgesetzter Beitragssatzerhöhungen in den Sozialversicherungen auf das reale Beitrags- und Einkommensteueraufkommen in Deutschland von 2025 bis zum Jahr 2060. Dargestellt sind zwei Entwicklungspfade: (1) der projizierte ausgabendeckende prozentuale Anstieg der Beitragseinnahmen zu den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung sowie (2) die orange illustrierte resultierende Veränderung des Lohn- und Einkommensteueraufkommens im Vergleich zu einem hypothetischen Szenario ohne Beitragssatzanstiege und folglich ohne zusätzliche steuerwirksame Sonderausgaben. Die Differenz zwischen der Nulllinie und dem Entwicklungspfad des Lohn- und Einkommensteueraufkommens repräsentiert somit die jährlich zunehmenden Steuermindereinnahmen (in Prozent der Steuereinnahmen bei konstanten Beitragssätzen) infolge der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Sozialbeiträgen und der Besteuerung rentenwertabhängiger Altersrenten im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften. Abbildung 4 zeigt auf, wie mit jeder weiteren Anhebung der Beitragssätze zwar das Beitragsaufkommen steigt, zugleich aber die steuerliche Bemessungsgrundlage gemindert wird, was über den



Anmerkung: Die Rückkopplungswirkung auf das Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt neben steigenden Beitragssätzen auch die lohnwachstumsbereinigte Entwicklung des Rentenwerts. Die Abbildung ist eine aktualisierte Darstellung der Ergebnisse von Toussaint et al. (2025).

Zeitverlauf *ceteris paribus* zu substanziellen Einbußen beim Lohn- und Einkommensteueraufkommen führt. Bis zum Jahr 2060 summiert sich dieser steuerliche Minderertrag inflationsbereinigt auf durchschnittlich rund 21,4 Mrd. Euro pro Jahr. Über den gesamten Projektionszeitraum ergibt sich daraus ein Barwertverlust (bezogen auf das Referenzjahr) für die öffentlichen Haushalte in Höhe von etwa 1.556,4 Mrd. Euro. Der Barwert an langfristigen Steuermindereinnahmen entspricht folglich rund 36,2 Prozent des BIP im Jahr 2024.

Die Analyse verdeutlicht damit die gesamtwirtschaftliche und haushaltspolitische Relevanz dieses einseitigen Rückkopplungseffekts. Zwar dienen Beitragssatzerhöhungen der nachhaltigen Sicherung der Sozialversicherungssysteme angesichts der demografischen Herausforderungen. Gleichzeitig bedingen sie jedoch spürbare Ausfälle bei den staatlichen Steuereinnahmen. Davon sind nicht nur die Bundesfinanzen betroffen, sondern angesichts der nach festen Schlüsseln erfolgenden Verteilung der Lohn- und Einkommensteuer auch die Haushalte von Ländern und Kommunen. Je höher die Beitragssätze steigen, desto stärker nehmen dort die finanziellen Spielräume ab. Dieses Spannungsfeld birgt eine nicht unerhebliche politische Brisanz, da die Zustimmung des Bundesrates – als Vertretungsorgan der Länder im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens – im föderalen System zu weiteren Beitragssatzerhöhungen stets auch eine Zustimmung zu geringeren eigenen Steuereinnahmen auf Länder- und Gemeindeebene darstellt. Ob Abstimmungen über weitere Beitragssatzsteigerungen mittel- und langfristig auf breite Zustimmung des Bundesrates stoßen werden, ist angesichts der Folgewirkungen eine Frage, die aus heutiger Sicht mit Skepsis zu betrachten ist. In jedem Fall dürfte eine Zustimmung wohl kaum ohne zumindest teilweise kompensierende finanzielle Zugeständnisse an die Länder zu erwirken sein.

Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Sozialabgaben dürfte sich zu einer zentralen politischen Einflussgröße für die Handlungsfähigkeit und fiskalische Verteilungsgerechtigkeit im Bundesstaat entwickeln und sollte daher in der Diskussion um sozial- und steuerpolitische Reformoptionen nicht unberücksichtigt bleiben.⁶ Ohne Konsolidierungsmaßnahmen wird der Anstieg der Sozialversicherungsbeitragssätze in den kommenden Jahren nicht nur für ein massives Akzeptanz-

problem unter den Berufstätigen sorgen, sondern er birgt aufgrund der induzierten Einkommensteuermindereinnahmen für Bund, Länder und Kommunen auch die Gefahr politischer Grabenkämpfe zwischen den Gebietskörperschaften, die im Extremfall eine drohende Zahlungsunfähigkeit der Sozialversicherungen nach sich ziehen können.

6 Die Ergebnisse von Toussaint et al. (2025) deuten darüber hinaus noch auf einen weiteren sozialpolitisch relevanten Effekt hin. Die Kompensationswirkung steigender Beitragslasten durch die verringerte Belastung mit Einkommensteuer wirkt sich nicht in allen sozialen Schichten gleich hoch aus, sodass die Progressionswirkung der Einkommensteuer reduziert wird.

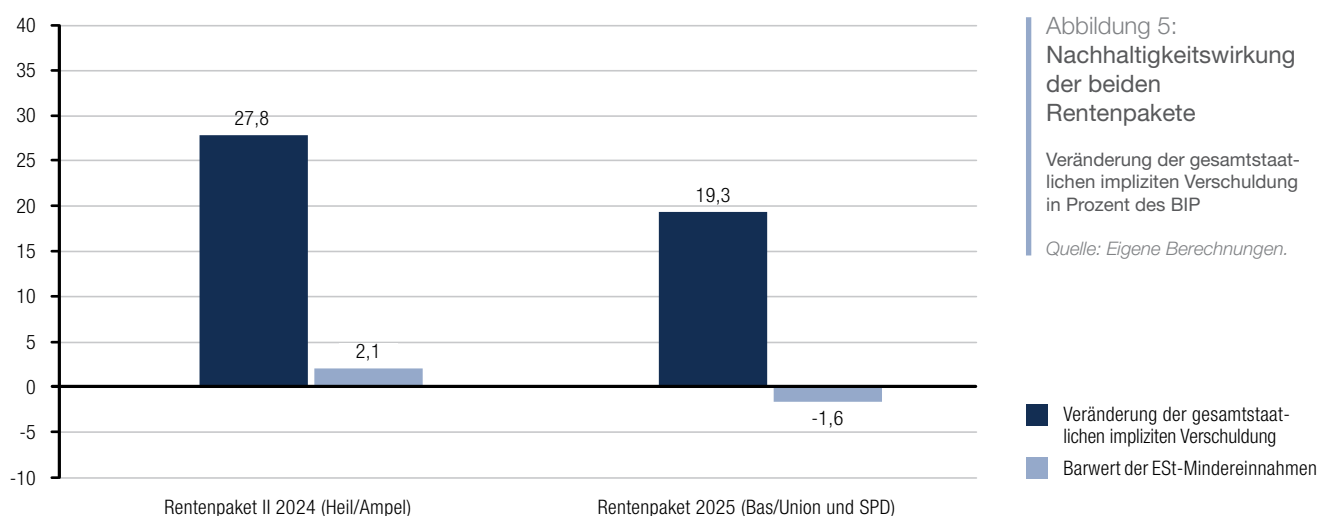
4 Das neue Rentenpaket 2025

4.1 Grundlegende Nachhaltigkeitswirkung

Das Rentenpaket II der Ampelkoalition stand 2024 kurz vor der Verabschiedung. Der Rentenversicherungsbericht des BMAS aus dem Herbst 2024 berücksichtigt bereits die im Rentenpaket II vorgesehene Verlängerung der Gültigkeit der Rentenniveauhaltelinie bis zum Jahr 2039. Das Scheitern der Ampelkoalition im vergangenen Herbst führte allerdings dazu, dass der von Bundesarbeitsminister Heil vorangetriebene Reformvorschlag nicht mehr durch das Parlament ging. Das in diesem Jahr unter Bundesarbeitsministerin Bas vorgelegte Rentenpaket unterscheidet sich trotz partiell ähnlicher Zielsetzungen grundlegend von seinem Vorgänger. Die Rentenniveauhaltelinie soll nun nicht mehr durch Beiträge, sondern durch Erstattungen des Bundes finanziert werden, nur noch bis 2031 wirken und anstelle des Generationenkapitals um die Mütterrente III ergänzt werden.

Bezüglich der Nachhaltigkeitswirkung für die GRV zeigt Abbildung 5 für das geplante Rentenpaket von 2025 – mit einer Erhöhung der impliziten Verschuldung um 19,3 Prozent des BIP anstelle von 27,8 Prozent für die Pläne der Ampelregierung 2024 – auf den ersten Blick eine geringere zusätzliche Belastung junger und zukünftiger Generationen. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass das Rentenpa-

ket II aus dem Jahr 2024 inklusive der Rückkopplungseffekte auf die Einkommensteuereinnahmen die gesamtstaatliche implizite Verschuldung um weitere 2,1 Prozent des BIP erhöht hätte, während diese Effekte im Rentenpaket 2025 sogar Einkommensteuermehreinnahmen im Barwert von 1,6 Prozent des BIP zur Folge hätten. Zurückzuführen ist dies auf die Abkehr von der Beitragsfinanzierung der Rentenniveauhaltelinie. Die Auswirkungen zeigen erneut die Komplexität der Folgen von Rentenreformen für das Gesamtsystem der Rentenversicherung. Wie im letztjährigen Update der Generationenbilanz aufgezeigt wurde, bewirken die höheren Rentenzahlungen infolge der Rentenniveauhaltelinie zwar höhere Ausgaben in der GRV, gleichzeitig aber auch höhere Steuereinnahmen sowie höhere Einnahmen in der GKV und der SPV. Diese Einnahmenerhöhung geht mit einem Absinken der projizierten Beitragssätze in der GKV und der SPV einher. Daraus resultieren wiederum geringe Mindereinnahmen in der Einkommensteuer aufgrund der Absetzbarkeit von Sozialversicherungsbeiträgen. Unter Berücksichtigung der Mindereinnahmen in der Einkommensteuer ergibt sich für das Rentenpaket von 2025 gegenüber dem Entwurf aus dem Vorjahr mit einer fiskalischen Mehrbelastung um 17,7 Prozent des BIP statt 29,9 Prozent fast eine Halbierung der fiskalischen Belastungswirkung. Dennoch ist es fraglich, ob dies tatsächlich eine verstärkte Wahrung der Interessen der jungen und zukünftigen Generationen bedeutet.



So zeigt Tabelle 2, dass der letzte Referentenentwurf⁷ zwar nicht mehr die Bildung eines Generationenkapitals vorsieht, das neue Rentenpaket 2025 ab dem Jahr 2030 jedoch weiterhin Mehrausgaben im Bundeshaushalt bewirkt, vergleichbar mit dem im letzten Jahr geplanten Rentenpaket II. Diese sind nun nicht mehr als verzinste Darlehen an das Generationenkapital, sondern als konsumtive Ausgaben (i.S.v. Steuerzuschüssen an die GRV) vorgesehen. Offenbar haben die für das Generationenkapital geplanten Ausgaben es nicht unter die schützende Hand des Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung geschafft und sollen nun konsumiert statt investiert werden. Was im Rentenpaket II von 2024 als Weg in eine – wenn auch geringe – Teilkapitalisierung gedacht war, soll nun zu einer Ausweitung der steuerfinanzierten Umlage umfunktioniert werden. Die Betrachtung der einzelnen Maßnahmen der beiden Rentenpakete im nachfol-

genden Abschnitt zeigt auf, dass trotz einer verringerten Auswirkung auf die implizite Verschuldung der Fokus des neuen Rentenpakets verstärkt auf die Interessen der aktuellen Rentner und ruhestandsnahen Jahrgänge gelegt wird. Das BMAS (2025) beziffert die Bundeszuschüsse im Referentenentwurf zum diesjährigen Rentenpaket nur noch für die Jahre bis 2040 und nicht mehr wie im Vorjahr für den Zeitraum bis 2045. Die Ausgabenwirkung der Rentenniveauhaltelinie wäre jedoch zeitlich unbegrenzt. Den (optimistischen) Ausgabenschätzungen für das Jahr 2040 folgend, müsste für das Jahr 2045 eigentlich der Wert von 22,3 Mrd. Euro angegeben werden. Dieser entspricht zufälligerweise genau dem vorgesehenen Wert im Rahmen des im letzten Jahr geplanten Rentenpakets. Langfristig werden durch das Rentenpaket die Zahlungen des Bundes an die GRV von aktuell 24,1 Prozent aller Steuereinnahmen auf 31,3 Prozent ansteigen.

Tabelle 2:
Geplante Bundesausgaben infolge der beiden Rentenpakete (in Mrd. Euro)

	2030	2035	2040	2045
Rentenpaket II 2024	14,3	16,6	19,3	22,3
Rentenpaket 2025	15,0	18,6	20,0	k.A.

Quelle: BMAS und BMF (2024) und BMAS (2025).

4.2 Maßnahmenvergleich im Detail

Fokus auf die Besserstellung älterer Generationen

Anstelle der Bildung eines Generationenkapitals aus Bundesschuldverschreibungen ist nun eine Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder um 0,5 Entgeltpunkte vorgesehen. Diese sogenannte Mütterrente III bedeutet insbesondere eine Besserstellung von Frauen im Alter von über 65 Jahren (siehe Abbildung 6). Die Frauen der Jahrgänge von etwa 1930 bis 1945 – die kinderreichen Mütter der Babyboomer – würden zwar mit durchschnittlich fast 1,5 Entgeltpunkten eine besonders starke Rentenerhö-

hung erfahren, diese jedoch nur noch für einen relativ kurzen Zeitraum beziehen. Bis 2045 würden sich die Ausgaben für die Mütterrente III daher mehr als halbieren.

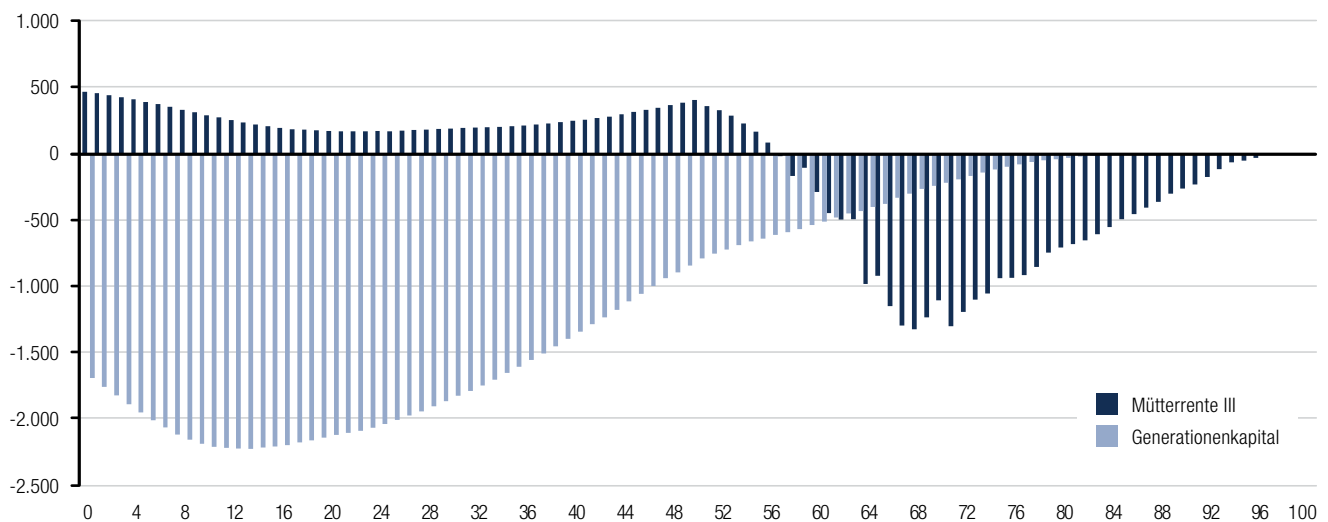
Die Entlastungswirkung des Generationenkapitals laut Rentenpaket II von 2024 wäre zwar viel zu gering gewesen, um die Belastungswirkung der Rentenniveauhaltelinie für jüngere Generationen auszugleichen, hätte aber isoliert betrachtet zumindest zu einer gewissen Entlastung geführt. Abbildung 6 zeigt auf, wie sich die intergenerativen Entlastungswirkungen des Generationenkapitals und der Mütterrente III voneinander unterscheiden. Die dargestellte Veränderung der Generationenkonten ist als Barwert der Zahlungen der Generationen an den Staat infolge der Reformmaßnahme zu verstehen. Während das Generationenkapital noch eine Ent-

7 Am 06.08.2025 wurde der Referentenentwurf zum neuen Rentenpaket durch einen Kabinettsbeschluss mit kleineren Änderungen zu einem Entwurf der Bundesregierung. Da der Rechenstand des vorliegenden Updates am 30.06.2025 liegt, beziehen sich die Berechnungen bezüglich des neuen Rentenpakets 2025 auf die Informationen gemäß dem Referentenentwurf.

Abbildung 6:
Intergenerative Umverteilung durch Generationenkapital und Mütterrente III

Veränderung der Generationenkonten in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.



lastung der jüngeren Generationen in Höhe von etwa 2.000 Euro hätte bewirken können und die älteren Generationen nur geringfügig bessergestellt hätte, nimmt die Mütterrente III eine schlichte Umverteilung von Jung zu Alt vor.⁸ Die unter 57-Jährigen weisen eine Erhöhung der Generationenkonten infolge der Mütterrente III auf und werden so zugunsten der älteren Jahrgänge belastet.

„Salamitaktik“: (vorläufige) Verkürzung des Zeithorizonts der Rentenniveauhaltelinie

Die Wirkungskdauer der Rentenniveauhaltelinie wurde im Rentenpaket 2025 um acht Jahre auf den Zeitraum bis 2031 statt bis 2039 verkürzt. Das bedeutet eine kürzere Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors und damit eine deutliche Abschwächung der Besserstellung der rentennahen Jahrgänge. Während die 57-Jährigen von der Heil'schen Rentenniveauhaltelinie noch eine durchschnittliche Besserstel-

lung im Barwert von rund 11.000 Euro zu erwarten gehabt hätten, bewirkt die Bas'sche Rentenniveauhaltelinie nur noch etwa die Hälfte der Besserstellung für diesen Jahrgang (siehe Abbildung 7). Das BMAS (2025) erkennt im Gesetzentwurf zwar an, dass die „Verlängerung der Geltungsdauer des Mindestsicherungsniveaus von 48 Prozent [...] unterbleiben“ könnte, führt aber an, dass dadurch das „Vertrauen in das deutsche Alterssicherungssystem [...] geschwächt“ würde. Diese Argumentation erweckt nicht den Eindruck, dass die Begrenzung der Wirkungskdauer der Rentenniveauhaltelinie auf nur wenige Jahre tatsächlich ernst gemeint ist.⁹ Vielmehr dürfte geplant sein, die Leistungsausweitungen in kleineren Scheiben vorzunehmen. Die verkürzte Wirkungskdauer und die daraus resultierende Verminderung der intergenerativen Umverteilung sind daher eher als Lippenbekenntnisse denn als politisch beabsichtigte Wahrung der Interessen jüngerer Generationen zu interpretieren.

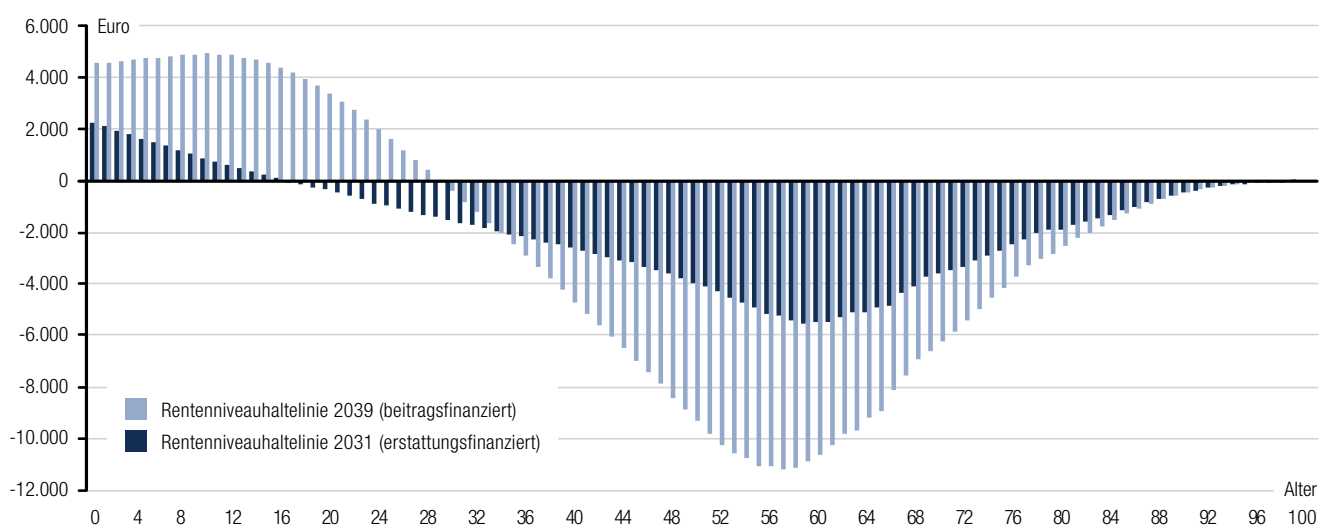
⁸ Die Schwankungen in der Belastungswirkung der unter 50-Jährigen sind dabei auf Rückkopplungseffekte aus der GKV zurückzuführen.

⁹ Auch wenn die zitierte Stelle des Referentenentwurfs nicht in die verabschiedete Fassung von 06.08.2025 übernommen wurde, bleibt abzuwarten, ob die Rentenniveauhaltelinie tatsächlich nur bis 2031 gelten wird.

Abbildung 7:
Intergenerative Umverteilung durch die Rentenniveauhaltelinie

Veränderung der Generationenkonten in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bundesfinanzierung der Rentenniveauhaltelinie – Intergenerative Lastenverteilung

Noch größer als bei der Entlastungswirkung der Rentenniveauhaltelinie für die älteren Generationen sind die Unterschiede zwischen den beiden Versionen der Rentenniveauhaltelinie hinsichtlich der Belastungseffekte der jüngeren Generationen. Während die Heil'sche Rentenniveauhaltelinie für alle, die älter als 30 Jahre sind, eine Besserstellung bedeutet hätte, ist dies bei der Bas'schen Rentenniveauhaltelinie bereits ab einem Alter von 17 Jahren der Fall.¹⁰ Beide Zahlen sind allerdings eher theoretischer Natur. Dass auch Jüngere in Jahrzehnten von der vermeintlichen „Sicherheit“ der Haltelinie profitieren, dürfte angesichts der Lage der Rentenkasse politisch eher unrealistisch sein. So oder so: In beiden Fällen wird die Rentenpolitik zugunsten der aktuellen

Wähler und auf Kosten der zukünftigen Generationen gestaltet und lässt verantwortungsvollen Weitblick vermissen. Methodisch bedingt werden in den Generationenkonten die Erstattungen des Bundes an die GRV jeweils gleichmäßig auf alle in der Periode lebenden Generationen aufgeteilt.¹¹ Dadurch steigt die Belastung der Generationen von Geburtsjahr zu Geburtsjahr linear an. Die modellierte intergenerative Lastenverschiebung geht dementsprechend vorrangig zulasten zukünftiger Generationen und zeigt sich nur bedingt in den Generationenkonten der lebenden Generationen.

Bundesfinanzierung der Rentenniveauhaltelinie – Rentenerhöhung

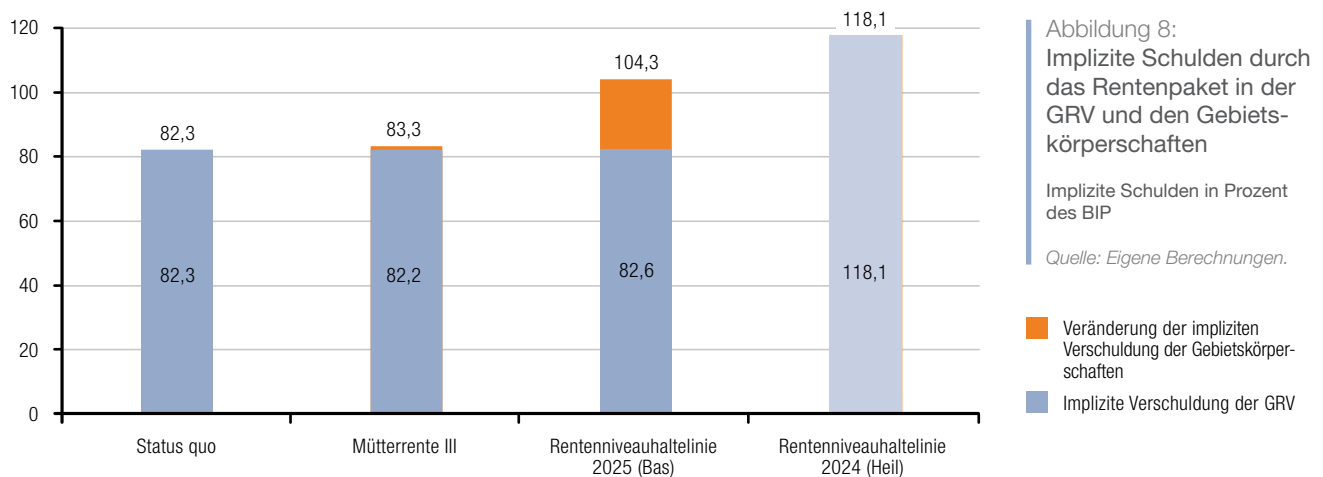
Die veränderte Refinanzierung durch Bundeszuschüsse anstatt über Beitragssatzsteigerungen verändert auch die

¹⁰ Das Alter bezieht sich jeweils auf den 31.12. des Basisjahres 2023. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung sind die Personen folglich bereits ein bis zwei Jahre älter.

¹¹ Die intergenerative Lastenzuteilung anhand uniformer Profile stellt eine Vereinfachung hinsichtlich der Refinanzierung des Bundeshaushalts dar. Sie bedeutet implizit eine Refinanzierung aus einer Reduktion der Bereitstellung reiner öffentlicher Güter wie der inneren und äußeren Sicherheit. Alternative Zuweisungen gemäß der altersspezifischen Belastung durch die Bundessteuern oder die altersspezifische Besserstellung durch staatliche Leistungen können im Rahmen dieser Veröffentlichung nicht berücksichtigt werden. Für eine Beschreibung der altersspezifischen Zuteilung von Bundeszuschüssen gemäß der Verteilung der Einnahmen siehe Schultis und Stramka (2025).

direkte Wirkung der Rentenniveauhaltelinie, weil sie das Rentenniveau beeinflusst. Eine beitragsfinanzierte Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent würde im Jahr 2039 einen Beitragssatzanstieg von 1,4 Prozentpunkten bewirken. Ein solcher Anstieg des GRV-Beitragssatzes hebt ceteris paribus das Rentenniveau an, weil er das Nettoeinkommen im Nenner des Rentenniveaus reduziert. Der steigende Beitragssatz verringert dementsprechend den Rentenwert, der nötig ist, um ein Rentenniveau von 48 Prozent sicherzustellen. Sowohl die Heil'sche als auch die Bas'sche Rentenni-

veauhaltelinie würden im Jahr 2031 ein Rentenniveau von 48 Prozent ausweisen. Die jährliche Standardrente wäre bei Bas jedoch um 961 statt um 858 Euro erhöht. Bei Fortführung der Haltelinien bis 2039 wären es sogar 2.252 Euro gegenüber 1.971 Euro. Obwohl beide Rentenniveauhaltelinien ein Rentenniveau von 48 Prozent zum Ziel haben, ist die Leistungsausweitung der Rentenniveauhaltelinie von Arbeitsministerin Bas bis ins Jahr 2031 um 11,9 Prozent und bei Fortführung bis 2039 sogar um 14,2 Prozent größer als bei der beitragsatzfinanzierten Rentenniveauhaltelinie.



4.3 Nachhaltigkeitswirkung der Maßnahmen

Die Auswirkungen der Elemente des Rentenpakets II von 2025 auf die implizite Verschuldung der GRV und Gebietskörperschaften sind in Abbildung 8 dargestellt. Durch Rückkopplungseffekte auf die Beitragssatzentwicklung sinkt die implizite Verschuldung der GRV im isolierten Szenario der Mütterrente III um 0,1 Prozent des BIP ab. Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften steigt infolge der Erstattungszahlungen an die GRV um 1,1 Prozent des BIP an, sodass die Mütterrente III die implizite Verschuldung in der GRV und den Gebietskörperschaften um insgesamt einen Prozentpunkt erhöhen würde. Die Nachhaltigkeitswirkung der Mütterrente III ist aufgrund ihrer naturgemäß stark beschränkten Wirkungsdauer vergleichsweise gering.

Die Wirkung der Rentenniveauhaltelinie ist mit einer Veränderung der impliziten Verschuldung der GRV und der Ge-

bietskörperschaften um 22,0 Prozentpunkte deutlich höher. Anders als die Mütterrente sind die Auswirkungen der Rentenniveauhaltelinie zeitlich unbegrenzt. Die Erhöhungen des Rentenwertes zur Sicherstellung des Rentenniveaus von 48 Prozent bis in das Jahr 2031 würden auch im Falle eines Auslaufens der Rentenniveauhaltelinie die Rentenzahlungen dauerhaft erhöhen und entsprechende Erstattungen aus dem Bundeshaushalt bewirken. Vorerst aber ist die Bas'sche Rentenniveauhaltelinie im Barwert weniger teuer als die im letzten Jahr geplante Heil'sche Rentenniveauhaltelinie.

4.4 Das Rentenniveau – keine geeignete Stellschraube der Rentenpolitik

Insbesondere die Veränderung der von der Rentenniveauhaltelinie bewirkten Höhe der Renten aufgrund der Finanzierung aus Bundesmitteln anstelle von Beitragszahlungen,

zeigt einmal mehr, dass das Rentenniveau kein geeignetes Instrument zur Ausrichtung der Rentenentwicklung darstellt. Das Rentenniveau ist als Indikator für die langfristige Entwicklung der allgemeinen Leistungsfähigkeit der GRV ausgelegt, nicht als Stellgröße für rentenpolitische Maßnahmen. Demgegenüber beinhaltet das SGB VI mit dem Parameter α eine sehr viel besser geeignete Stellgröße zur Veränderung der intergenerativen Verteilung der demografischen Lasten in der GRV. Wenn die intergenerative Lastenteilung aus politischer Sicht als ungerechtfertigt wahrgenommen wird, kann sie anhand dieses Parameters transparent verändert werden (Raffelhüschen et al. 2022). Der Effekt einer Fixierung des Rentenniveaus könnte fast deckungsgleich über einen Wert von $\alpha = 0\%$ erzielt werden.¹² Die gesetzliche Begrenzung des Rentenniveaus ist gleichbedeutend mit der Übertragung der Last des demografischen Wandels auf junge und zukünftige Generationen. Aktuelle Rentnergenerationen und ruhestandsnahe Jahrgänge werden dagegen von der Traglast des demografischen Wandels in der GRV entbunden. Es ist schwerlich richtig, Kindern die demografischen Lasten ihrer Eltern aufzuerlegen. Dementsprechend ist auch die Rentenniveauhaltelinie schwerlich richtig. Der Parameter $\alpha = 0\%$ hätte die gleiche Wirkung. Er würde aber zumindest ehrlich zum Ausdruck bringen, welches Spiel gespielt wird.

12 Oder wie von Raffelhüschen et al. (2022) aufgezeigt ohne den Beitragssatzfaktor über $\alpha^* = 10\%$.

5 Fazit

Das Rentenpaket 2025 entpuppt sich als weiteres Wahlgeschenk an ältere Generationen zulasten junger und zukünftiger Generationen. Der Verzicht auf die Bildung eines Generationenkapitals bei gleichzeitiger Aufnahme der konsumorientierten Mütterrente III in das Rentenpaket verdeutlicht diese intergenerative Umverteilung besonders drastisch. Während das ursprünglich vorgesehene Generationenkapital isoliert betrachtet wenigstens eine gewisse Entlastung für junge Generationen bedeutet hätte, führt die Mütterrente III lediglich zu einer unmittelbaren Umverteilung von Jung zu Alt. Die geplanten Zahlungen des Bundes an das Generationenkapital, die laut Referentenentwurf von BMAS und BMF (2024) verzinst worden wären, sollen laut dem aktuellen Referentenentwurf des BMAS (2025) nun – zeitlich verzögert – der Refinanzierung der Rentenniveauhaltelinie zufließen.

Obwohl die Rentenniveauhaltelinie des Entwurfs 2025 namentlich identisch erscheint, unterscheidet sie sich in ihrer konkreten Wirkung erheblich von der Vorjahresversion. Dies betrifft sowohl die direkte Wirkung auf den Rentenwert als auch die direkten und indirekten Effekte auf den Bundeshaushalt (siehe Kapitel 3). Die finanzielle Belastung für jüngere Generationen mag zunächst geringer wirken, ist aber insbesondere aufgrund der Finanzierung aus Bundesmitteln von Nachteil für zukünftige Generationen.

Dass die Rentenpolitik in eine andere Richtung steuern müsste, ist seit langem bekannt. Entsprechende Reformvorschläge liegen auf dem Tisch. Um den Teufelskreis einer von kurzfristigen parteipolitischen Interessen getriebenen Rentenpolitik zu durchbrechen, könnte die Bildung einer unabhängigen Rentenkommission, die sich an wissenschaftlich fundierten Kriterien orientiert und die komplexen Interdependenzen der sozialen Sicherungssysteme berücksichtigt, ein erfolgversprechender Schritt sein. Wie wichtig die politische Unabhängigkeit einer solchen Kommission ist, wird anhand der Rentenkommission von 2020 deutlich, deren Suche nach nachhaltigen Lösungen maßgeblich von parteipolitischen Interessen behindert wurde. Bezeichnend ist, dass ausgerechnet Axel Börsch-Supan, der innerhalb der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ für die Berechnung der Auswirkungen der Reformvorschläge verantwortlich war, drei Sondervoten verfasste, in denen er eine stärkere Konkretisierung der Empfehlungen anstelle vager Formulierungen einforderte (vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020, S. 67, 94, 122).

Die Aufgabe einer Rentenkommission sollte es sein, den politischen Entscheidungsträgern technisch durchdachte und wissenschaftlich basierte Konzepte bezüglich der Aus-

gestaltung und Reformierbarkeit des Rentensystems bereitzustellen. Insbesondere die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass Reformmaßnahmen auf Grundlage politischer Überzeugungen statt auf fachlicher Expertise meist nicht die ihnen angedachte Wirkung haben. Die in Kapitel 4 aufgezeigten Auswirkungen der Refinanzierung einer Rentenniveauhaltelinie auf die Rentenhöhe in Euro sowie die indirekten Auswirkungen von Sozialversicherungsreformen auf die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden (Kapitel 3) verdeutlichen, dass Reformvorschläge in der Rentenversicherung einer umfassenden unabhängigen Überprüfung bedürfen, um ungewollte Effekte zu vermeiden.

Die fiskalisch und demografisch guten Zeiten, in denen sich die Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren bewegt haben, sind unwiderruflich vorbei. Doch es bestehen zahlreiche Möglichkeiten, die Lasten des demografischen Wandels in der GRV abzumildern und punktuellen Überlastungen vorzubeugen. Veränderungen in der GRV werden stets Kompromisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erfordern. Folgende Reformmaßnahmen könnten Elemente eines gesamtgesellschaftlich akzeptablen Kompromisses sein:

- Abkehr vom bisherigen Rentenniveau als singuläre Zielgröße zugunsten von Kennzahlen, die tatsächlich die Kaufkraft der Renten und ihre Verteilung abbilden;
- Einführung einer Teilkapitalisierung in der GRV;
- Rückbesinnung auf den Nachhaltigkeitsfaktor als Stellschraube der intergenerativen Lastenverteilung in der GRV;
- dynamische Anpassung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung.

Nicht zuletzt bedarf es eines grundlegenden Wandels in der politischen Vorgehensweise: Zukünftig sollte nicht zuerst über Ausgaben entschieden und anschließend diskutiert werden, wie diese zu finanzieren sind. Stattdessen braucht es eine nachhaltige und generationengerechte Finanzierungsstrategie, bevor Leistungszusagen mit massiven fiskalischen Folgen für zukünftige Generationen getroffen werden. Eine Möglichkeit, die Interessen zukünftiger Generationen zu sichern, könnte die Einbeziehung der impliziten Schulden bei der Neukonzeptionierung der Schuldenbremse sein. Sinnvoll erscheint insbesondere die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Ausweisung des induzierten Anstiegs der impliziten Verschuldung bei der Umsetzung von Reformmaßnahmen und eine Beschränkung der „Neuaufnahme“ impliziter Schulden innerhalb eines Jahres oder einer Legislaturperiode.

6 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

6.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

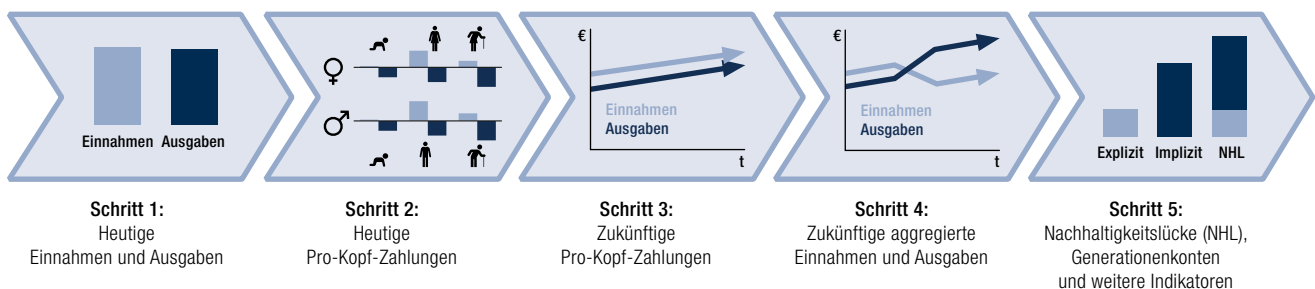
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹³ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnah-

men- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 9 skizziert.

Abbildung 9:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatsätzen als alters-, geschlechts- und migrationsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum

fortgeschrieben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

¹³ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) sowie in Wimmesberger und Seuffert (2024).

Neben der Ermittlung von aggregierten fiskalischen Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonto sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF 2024) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – also Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Abschnitt 6.2). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 10 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

6.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2023 und 2024 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2025a). Die projizierte zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-) Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 168. Steuerschätzung aus dem Mai 2025 für den Zeitraum 2024 bis 2029 (BMF 2025a) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2025) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2025 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Maßnahmen des Jahressteuergesetzes 2024, den Wegfall der Inflationsausgleichsprämie und zusätzliche Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds sowie für Verteidigung.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz, dass die Fertilitätsrate von 1,50 Kindern pro Frau im Jahr 2024 bis 2032 auf 1,55 Kindern pro Frau ansteigt und anschließend auf diesem Niveau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,2/83,0 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige konstante Nettozuwanderung von jährlich 250.000 Personen unterstellt. Auf dieser Grundlage ist mit einem Bevölkerungsrückgang von gut 84,7 Millionen im Jahr 2024 auf 83,8 Millionen Personen bis zum Jahr 2070 zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang an sich ist weniger mit Schwierigkeiten verbunden. Vergleichsweise problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten jedoch die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung sowie die sich verändernde Bevölkerungsstruktur (siehe Schultis et al. 2024). Wie Abbildung 10 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis zum Jahr 2070 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit reduzierter Geschwindigkeit. Entfallen auf eine über 67-jährige Person gegenwärtig

noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2070 nur noch etwas mehr als zwei erwerbsfähige Personen sein.

Die in Abbildung 10 blau dargestellte Fläche zeigt die Band-

breite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.¹⁴

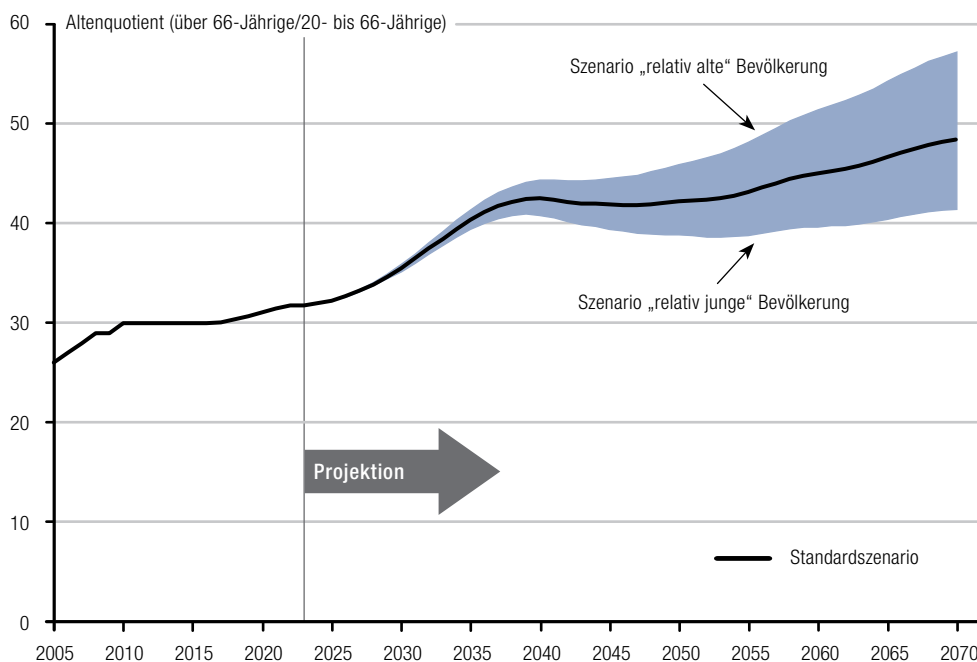


Abbildung 10:
Anstieg des Alten-
quotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.

6.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

Ob fiskalpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und in welchem Ausmaß durch die Fortführung einer bestimmten Politik intergenerative Lastenverschiebungen entstehen, lässt sich mit Hilfe unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindikatoren beantworten:

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

¹⁴ Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2070 bei Jungen/Mädchen auf 82,6/86,1 steigt. Die Annahme bezüglich des Wanderungssaldos wird weiter erhöht, sodass von einem durchschnittlichen Wanderungsüberschuss von 400.000 Personen pro Jahr ausgegangen wird. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,4/90,1 ansteigt und der durchschnittliche Wanderungsüberschuss lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

Implizite Verschuldung: Im Unterschied zur expliziten Verschuldung, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Verschuldung der Summe aller zukünftigen (Primär-) Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Verschuldung, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Verschuldung spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.¹⁵

Notwendige Ausgabensenkung: Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgabensenkung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

¹⁵ Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, das heißt Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgabensenkung.

Literatur

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J. (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J. (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J. (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.

Bonin, H. (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024). Rentenversicherungsbericht 2024.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung. Bearbeitungsstand: 04.03.2024.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2025). Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten – Bearbeitungsstand 03.07.2025.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025a). Ergebnis der 168. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen", Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025b). Steuerschätzung Mai 2025: Mindereinnahmen vor allem durch Steuerrechtsänderungen, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-steuerschaetzung-mai-2025.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025c). Pressemitteilung zur 168. Steuerschätzung, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/05/2025-05-15-ergebnisse-der-168-steuerschaetzung.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025d). Bundes-

regierung führt Investitionsoffensive fort, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt-2026/bundeshaushalt-2026.html.

Bundesregierung (2025). Investitionsoffensive für das ganze Land, Bearbeitungsstand 24.06.2025, URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/sondervermoe-gen-2356240>.

Europäische Kommission (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper, 171, Brüssel.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2025). Jahreswirtschaftsbericht 2025, URL: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2025/20250129-jahreswirtschaftsbericht-2025.html>.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025). Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung – Stand: Frühjahrssprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2025.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung – Stand: Frühjahrssprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2024.

Deutsche Bundesbank (2025). Forecast for Germany: Economic recovery slowly getting started, URL: <https://www.bundesbank.de/en/press/press-releases/the-bundesbank-s-forecast-for-germany-economic-recovery-slowly-getting-started-959308>.

Deutscher Bundestag (2025). Entwurf des Bundeshaushalts 2025, URL: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1097400>.

Europäische Kommission (2025). Economic forecast for Germany, URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/germany/economic-forecast-germany_en.

Gemeinschaftsdiagnose (2025). Geopolitischer Umbruch verschärft Krisen – Strukturreformen noch dringlicher, Dienst-

leistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020). Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag.

Raffelhüschchen, B. (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, European Economy, Reports and Studies 6, 17–28.

Raffelhüschchen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F. (2022). Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165.

Raffelhüschchen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka S. und Wimmesberger, F. (2023). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 171.

Raffelhüschchen, B., Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S. (2024). Die Generationenbilanz Update 2024: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Das Rentenpaket II, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 176.

Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S. (2024). Der demografische Wandel im Wandel, Wirtschaftsdienst, 104 (4), S. 269–274.

Schultis, S. und Stramka, S. (2025). Non-Contributory Benefits in Germany – An Analysis Using Generational Accounting, Zeitschrift für Sozialreform, 71 (2), S. 159–184.

Statistisches Bundesamt (2021). Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) – Erhebungsjahr 2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023). Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) – Erhebungsjahr 2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2025a). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2024, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2025b). Konjunkturindikatoren, Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquote nach Gebietsstand, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/larb003ga.html>.

Toussaint, P., Schultis, S. und Seuffert, S. (2025). Navigating demographic challenges: The impact of increasing social contribution rates on tax revenue and distribution, The Journal of the Economics of Ageing, 100593, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jeo.2025.100593>.

Wimmesberger, F. M. und Seuffert, S. (2024). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, German Politics, 33 (1), S. 68–85, DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2056594>.



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.



Sebastian Schultis

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten mit Schwerpunkt Banken studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Raffelhüschen sowie am Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik tätig.



Dr. Stefan Seuffert

studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Universität Göteborg und ist seit 2012 am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Von 2017 bis 2022 verfasste er unter Betreuung von Prof. Raffelhüschen seine Dissertation zum Thema „Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanz“. Aktuell ist er als Postdoc am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik tätig.



Sebastian Stramka

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut tätig.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.