

Ferenc, Grega; Lehmann, Klara; Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel; Werding, Martin

## Article

# Rentenreformen zur Sicherung der Finanzierbarkeit sind unumgänglich

ifo Dresden berichtet

## Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ferenc, Grega; Lehmann, Klara; Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel; Werding, Martin (2025) : Rentenreformen zur Sicherung der Finanzierbarkeit sind unumgänglich, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 32, Iss. 3/4, pp. 13-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/330368>

## 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.*

## Forschungsergebnisse

# Rentenreformen zur Sicherung der Finanzierbarkeit sind unumgänglich

Grega Ferenc, Klara Lehmann, Joachim Ragnitz, Marcel Thum und Martin Werding\*

## In Kürze

Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung steht vor großen Herausforderungen. Der demografische Wandel und die im Zeitverlauf kontinuierlich wachsenden Rentenausgaben machen eine Rentenreform unumgänglich. Selbst sehr günstige demografische Entwicklungen mildern den Reformbedarf nicht, sondern verschaffen nur ein wenig Zeit. Die im Rentenpaket II verankerten Vorschläge der ehemaligen Bundesregierung wären dabei ein Schritt in die falsche Richtung, da sie das Rentensystem nicht entlasten, sondern zu zusätzlichen Ausgaben führen, die vor allem von den jüngeren Generationen getragen werden müssen. Um die Generationengerechtigkeit aufrechtzuerhalten, muss an anderen Stellschrauben gedreht werden.

Die deutsche Bevölkerung altert zunehmend. Insbesondere die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre – die sogenannten Babyboomer\*innen – treten derzeit und in den kommenden Jahren sukzessive in den Ruhestand ein. Da die nachfolgenden Kohorten wesentlich dünner besetzt sind, setzt dies die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), unter erheblichen Druck. Die Zahl der Beitragszahler\*innen sinkt, während die Zahl der Rentenbeziehenden steigt. In den vergangenen 70 Jahren hat sich das Verhältnis von Erwerbsfähigen zu Rentner\*innen kontinuierlich verringert.

Während 1950 noch rund 600 Personen im Erwerbsalter auf 100 Personen im Rentenalter kamen, lag dieses Verhältnis im Jahr 2020 bei knapp 300. Prognosen des Statistischen Bundesamts (2022a) zufolge wird sich dieser Trend bis 2050 fortsetzen, so dass dann nur noch etwa 230 Erwerbsfähige für 100 Rentner\*innen aufkommen müssen (Thum et al. 2025; Thum et al. 2021). Das von der Bundesregierung im Mai 2024 vorgelegte Rentenpaket II verschärft die Finanzierungsproblematik noch weiter: Die darin vorgesehene Haltelinie für das Rentenniveau bis zum Jahr 2039 würde zu einem erheblichen Anstieg der Ausgaben führen, welcher letztendlich von Beitrags- und Steuerzahler\*innen getragen werden müsste. Nach dem Regierungswechsel vor wenigen Monaten wird das Paket zwar aller Voraussicht nach im Bundestag nicht mehr verabschiedet. Der Plan einer dauerhaften Festschreibung des Sicherungsniveaus gesetzlicher Renten dürfte für die nächsten Legislaturperioden aber in der politischen Diskussion bleiben.

\* Grega Ferenc und Klara Lehmann sind Doktorand\*innen, Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer und Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. Die Niederlassung Dresden des ifo Instituts wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes. Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum und Mitglied des Sachverständigenrates Wirtschaft.

Vor diesem Hintergrund hat die Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. im Auftrag der Friedrich-Nau- mann-Stiftung für die Freiheit eine Studie erstellt. Der Artikel quantifiziert die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das deutsche Rentensystem und zeigt mögliche Re- formszenarien auf, die eine nachhaltige Finanzierung des Rentensystems sicherstellen könnten (Thum et al. 2025).

### Geburten, Migration und Lebenserwartung – die Treiber der Demografie

Im umlagefinanzierten Rentensystem finanzieren die Arbeitnehmer\*innen durch ihre Rentenversicherungsbei- träge und die Steuerzahler\*innen durch ihre Steuern die Renten. Dieser Generationenvertrag steht jedoch unter enormem Druck, da die nachrückenden Jahrgänge im Vergleich zu den Babyboomer\*innen deutlich kleiner aus- fallen, was zu einer geringeren Anzahl an Beitragszah- ler\*innen führt. Gleichzeitig steigt die Zahl der Rentner\*in- nen durch den Renteneintritt der Babyboomer\*innen stark an und auch die Lebenserwartung nimmt stetig zu – in Deutschland steigt sie durchschnittlich alle zehn Jahre um etwa ein Jahr.

Die mittlere Variante (G2L2W2) der 15. koordinierten Be- völkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundes- amts (2022a, 2022b) schätzt voraus, dass die Bevölke- rung der Bundesrepublik bis 2050 um 650 000 Personen

schrumpfen wird. Gleichzeitig kommt es zu einer Ver- schiebung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung zulasten der erwerbsfähigen Generation. Abbildung 1 ver- anschaulicht die Verteilung der unterschiedlichen Alters- gruppen zwischen 2000 und 2050.

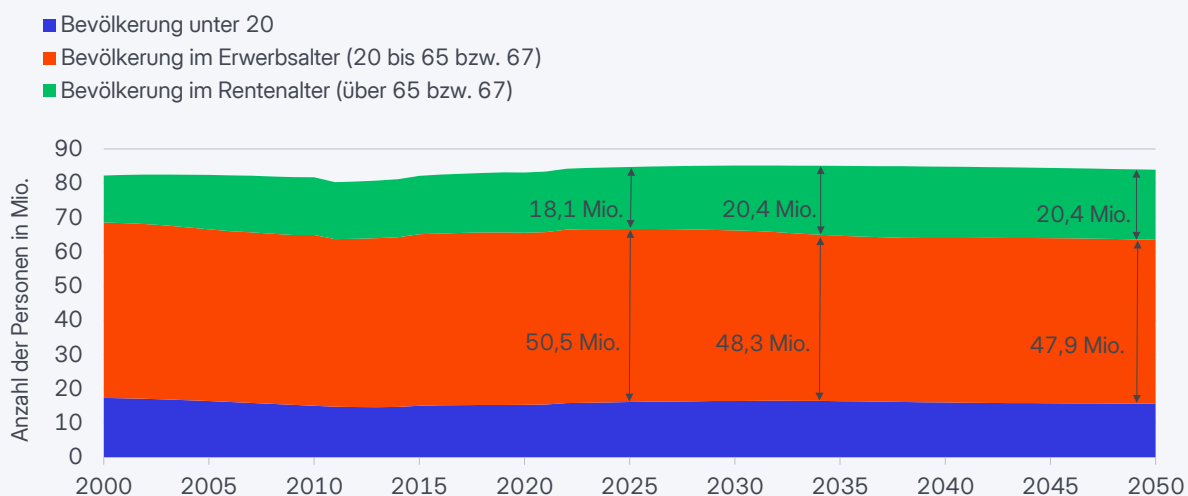
Laut der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberech- nung stehen im Jahr 2025 den ca. 18 Mio. Menschen im Rentenalter 50,5 Mio. Menschen im Erwerbsalter gegen- über.<sup>1</sup> Bis 2035 wird sich die Zahl der Erwerbsfähigen im Vergleich zu heute um etwas mehr als 2 Mio. verringern, während die Zahl der Rentner\*innen um den gleichen Be- trag zunehmen wird. Nach 2035 bleibt die Zahl der Rent- ner\*innen bis 2050 zwar konstant, doch die Zahl der Er- werbsfähigen wird bis 2050 nochmals um fast eine halbe Million sinken. Damit vergrößert sich die Kluft zwischen Rentner\*innen und Erwerbsfähigen weiter.

In den vergangenen Jahrzehnten hat das deutsche Renten- system vom Zuzug neuer Beitragszahler\*innen profitiert, da dadurch die finanzielle Last auf mehr Schultern verteilt werden konnte. Die Zuwanderung zahlreicher Gastarbeiter in den 1960er-Jahren, die Zuwanderung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und den EU-Erweiterungsrunden, zusammen mit der kontinuierlich steigenden Frauener- werbsquote in den vergangenen 30 Jahren haben die Zahl

<sup>1</sup> Die Deutsche Rentenversicherung zählt 21,2 Mio. Rentner\*innen am 1. Juli 2023. Darin enthalten sind auch Erziehungs- und Witwenrentner\*innen. Waisenrentner\*in- nen sind jedoch nicht inbegriffen (Deutsche Rentenversicherung 2024b).

Abb. 1

#### Bevölkerung nach Altersgruppen<sup>a</sup>

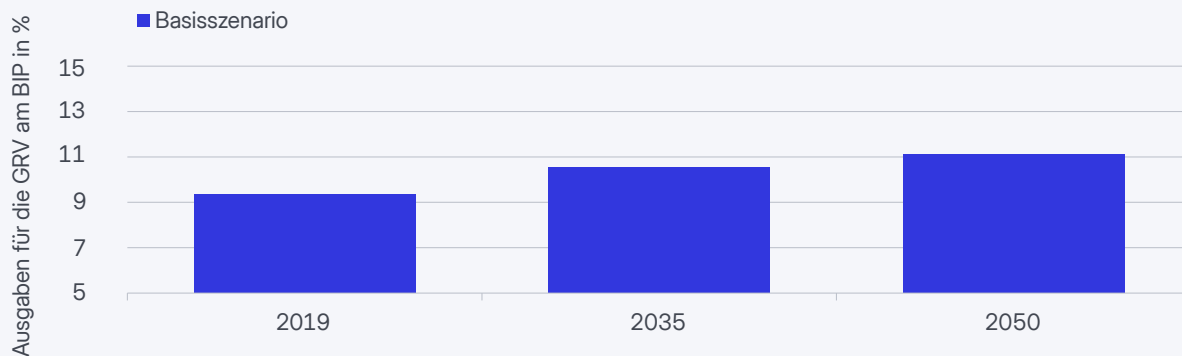


<sup>a</sup> Zu den Erwerbspersonen zählen Menschen ab 20 Jahren bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter. Dabei ist zu beachten, dass das Renteneintrittsalter bis 2031 stufenweise von 65 auf 67 Jahre steigen wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante G2L2W2; Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes.

Abb. 2

### Die gesetzliche Rentenversicherung wird einen immer größeren Anteil des Bruttoinlandsprodukts beanspruchen<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Zur besseren Sichtbarkeit der Entwicklung beginnt die Skala der vertikalen Achse nicht bei null.  
Quelle: Berechnungen der Autor\*innen basierend auf dem SIM.21 -Modell.

© ifo Institut

der Beitragszahler\*innen erhöht. Doch diese zusätzlichen Beitragszahler\*innen machen irgendwann auch ihre Rentenansprüche geltend. Es bedarf daher einer fortlaufenden qualifizierten Zuwanderung junger Menschen, die in Deutschland auch in den Arbeitsmarkt integriert werden. Diese Arbeitskräfte zahlen in die GRV ein und machen ihre Ansprüche erst Jahrzehnte später geltend, welche dann im Idealfall durch ihre Nachkommen finanziert werden.

Die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung rechnet mit drei Migrationsszenarien, die sich unterschiedlich auf das Verhältnis der Beitragszahler\*innen zu Rentenempfänger\*innen auswirken. Doch selbst bei außerordentlich hoher Nettozuwanderung von 402 000<sup>2</sup> Personen pro Jahr würde sich die Relation der Beitragszahler\*innen zu Rentner\*innen im Zeitverlauf verschlechtern. Die Migration kann das Problem daher nur abmildern, nicht aber lösen – grundlegende Reformen sind unvermeidlich, um die nachhaltige Finanzierung des Rentensystems zu gewährleisten.

#### Das Basisszenario – so viel kostet die Rentenversicherung

Im Jahr 2019 gingen etwa 9% des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP), also jeder elfte Euro, an die GRV.<sup>3</sup> Ohne Anpassungen in der Rentenpolitik (also ohne eine Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau) wird

dieser Anteil aufgrund des demografischen Wandels bis 2035 auf 10,5% und bis 2050 auf 11,1% ansteigen (vgl. Abb. 2). Die Grundlage dieser Prognose bildet das Simulationsmodell SIM.21 zusammen mit der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.<sup>4</sup>

Für Arbeitnehmer\*innen bedeutet diese Entwicklung höhere Beitragssätze, die bis 2035 um 2,3 Prozentpunkte und bis 2050 um 3,4 Prozentpunkte steigen müssten, so dass der Beitragssatz 2050 auf 22,0% ansteigen würde.<sup>5</sup> Zwar wird die Last formal zur Hälfte von den Arbeitgeber\*innen getragen, aber empirische Untersuchungen zeigen, dass etwa zwei Drittel der Kosten letztlich von den Arbeitnehmer\*innen übernommen werden (Neumann 2014; Melguizo und González-Páramo 2013). Der Grund dafür liegt in einer Überwälzung der gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgeber\*innen auf die Arbeitnehmer\*innen, indem die gestiegenen Abgaben für den Arbeitgeberanteil der Rentenversicherungsbeiträge durch einen geringeren Lohnanstieg ausgeglichen werden.

#### Das Potenzial der Frauenerwerbstätigkeit und die freiwillige Verlängerung des Arbeitslebens

Die Frauenerwerbsquote ist in den vergangenen 20 Jahren von rund 70% auf über 80% gestiegen und erreicht nun über 90% des Wertes für Männer. Das Basisszena-

<sup>2</sup> Die Variante mit geringer Migration setzt eine Nettomigration (d. h. Zuwanderung abzüglich Abwanderung) von 183 000 Personen im Jahr voraus. Die mittlere Variante geht von 293 000 Personen im Jahr aus.

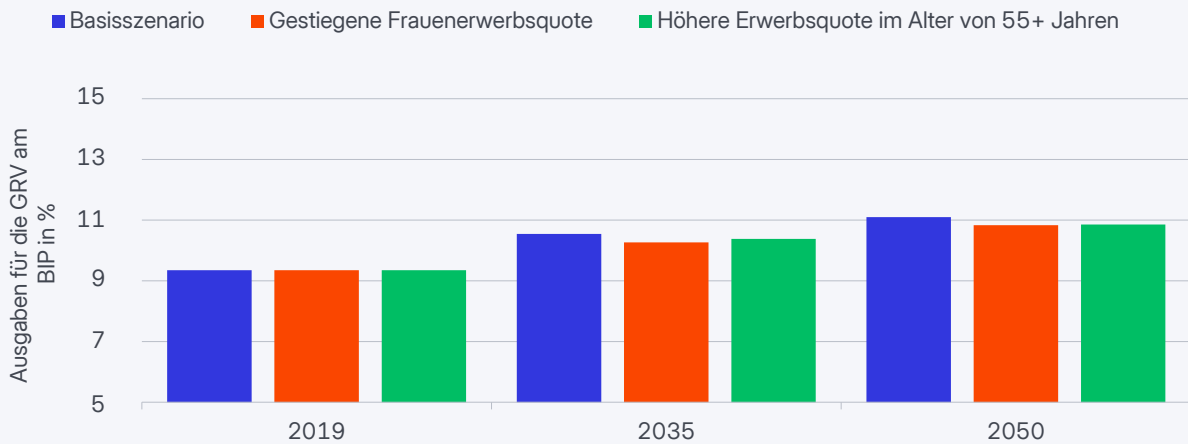
<sup>3</sup> Wir verwenden 2019 als Referenzjahr, um potenzielle Verzerrungen der Folgejahre durch die Corona-Pandemie auszuklammern. Die Simulationsergebnisse bleiben von der Festlegung des Basisjahres unberührt.

<sup>4</sup> Für Modellannahmen siehe Werding (2013), Aretz et al. (2016) und Werding (2016).

<sup>5</sup> Die Bundesregierung rechnet in ihren Simulationen mit einem Beitragssatz von 22,3% bis 2045, Rausch und Börsch-Supan (2024) mit ihrem Modell hingegen mit 21,5% bis 2038. Am Ende ihres Simulationszeitraums liegt der Beitragssatz dann bei 22,2%. Die Differenzen resultieren aus den Annahmen und verschiedenen Daten, die in den jeweiligen Modellen genutzt werden.

Abb. 3

### Die gesetzliche Rentenversicherung wird einen immer größeren Anteil des Bruttoinlandsprodukts beanspruchen<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Zur besseren Sichtbarkeit der Entwicklung beginnt die Skala der vertikalen Achse nicht bei null.

Quelle: Berechnungen der Autor\*innen basierend auf dem SIM.21-Modell. Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

© ifo Institut

rio nimmt an, dass die Quote langfristig auf 96% steigt, während optimistischere Annahmen eine fast vollständige Annäherung an die Männerquote erwarten (Werdinger et al. 2024). Diese Entwicklung könnte durch mehr Kinderbetreuungsangebote, flexible Arbeitszeiten und alternative Arbeitsmodelle gefördert werden.

Ein zweiter Trend, der die Finanzen der Rentenversicherung entlasten würde, wäre die freiwillige Verlängerung der Erwerbszeit im Alter. Zwar führt die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre dazu, dass Arbeitnehmer\*innen später in Rente gehen, doch liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter nach wie vor unter dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. Viele Arbeitnehmer\*innen entscheiden sich dafür, mit Abschlägen früher in Rente zu gehen, um mehr Freizeit oder Zeit für die Familie zu haben. Im Basisszenario des Simulationsmodells wurde unterstellt, dass das tatsächliche Renteneintrittsalter bis 2035 auf 65,5 Jahre ansteigt und bis zum Ende des Simulationszeitraums (2050) auf diesem Niveau bleibt. In einem optimistischeren Szenario wird davon ausgegangen, dass sich das tatsächliche Renteneintrittsalter langfristig an das gesetzliche Renteneintrittsalter von 67 Jahren angleicht.

Abbildung 3 zeigt die Ausgaben für die GRV als Anteil am BIP in beiden Szenarien in Relation zum Basisszenario. In beiden Fällen liegen die Ausgaben, gemessen am BIP, unter den Werten des Basisszenarios. Dabei ist zu beachten, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung zu erhöhten Einnahmen führt. Die Reduktion der Ausgabenquote bei gesteigerter

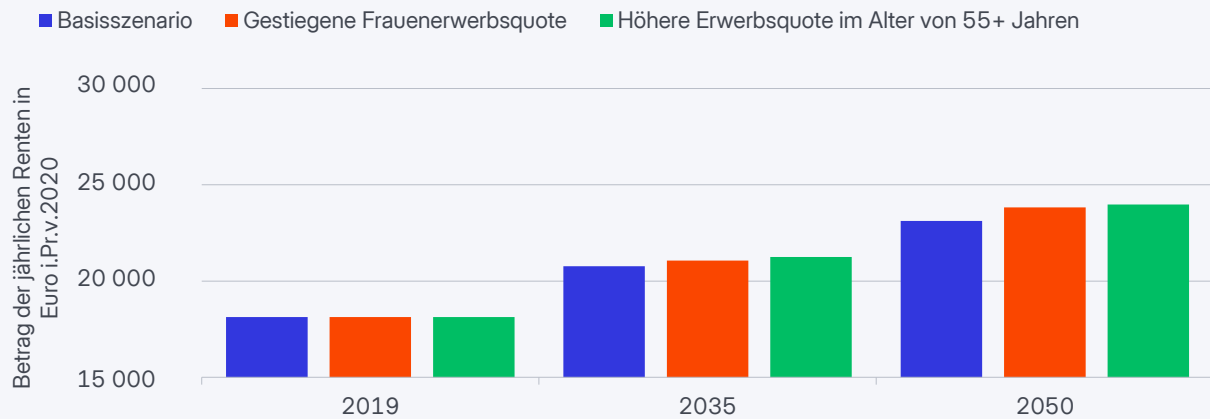
Frauenerwerbsquote und bei der freiwilligen Verlängerung des Erwerbslebens fällt nahezu gleich aus. In beiden Szenarien fällt das BIP Deutschlands durch die erhöhte Erwerbsbeteiligung höher aus als im Basisszenario aus, was eine höhere Lohnsumme und damit steigende Beitragseinnahmen impliziert. Für eine nachhaltige Erhöhung der Beitragseinnahmen ist jedoch entscheidend, dass Frauen sowie ältere Beschäftigte auch ihre Arbeitszeiten anpassen und vermehrt in Vollzeit tätig sind oder dass sich das durchschnittliche Arbeitsvolumen aller teilzeitbeschäftigten Frauen erhöht.

In beiden Fällen führt Mehrarbeit in unserer Simulation nicht nur zu einer höheren Lohnsumme, sondern auch zu höheren Renten. Da die finanzielle Last auf mehr Beitragszahler\*innen verteilt werden kann, fällt der Beitragssatz zur GRV in beiden Szenarien niedriger aus als im Basisszenario. Auch die Rentner\*innen würden von einem höheren Rentenniveau profitieren: Im Vergleich zum Basisszenario würden die Renten bei einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen 2035 etwa 300 Euro pro Jahr höher ausfallen, und bis 2050 sogar um rund 700 Euro. Bei einer steigenden Erwerbstätigkeit im Alter lägen die Renten mittelfristig (2035) um etwa 500 Euro im Jahr über dem Basisszenario, während sie bis 2050 um knapp 850 Euro höher wären (vgl. Abb. 4).

Wenn beide Effekte gleichzeitig eintreten, wäre der Gesamteffekt etwas stärker als in den Einzelszenarien. Der Anteil der Rentenausgaben am BIP würde auf 10,6% sinken, im Vergleich zu 10,8% bzw. 10,9% im Jahr 2050 in den einzelnen Szenarien. Auch die Renten würden in die-

Abb. 4

### Eine größere Beteiligung von Frauen und eine freiwillige Verlängerung des Erwerbslebens führen zu höheren Renten<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Zur besseren Sichtbarkeit der Entwicklung beginnt die Skala der vertikalen Achse nicht bei null.  
 Quelle: Berechnungen der Autor\*innen basierend auf dem SIM.21-Modell.  
 Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

© ifo Institut

sem kombinierten Szenario etwas höher ausfallen und der Beitragssatz zur GRV würde weiter sinken. Dennoch mindert selbst dieser kombinierte Fall den Reformbedarf nicht. Zukünftige Bundesregierungen werden um weitreichende Rentenreformen nicht herumkommen.

### Eine einfache oder doppelte Haltelinie setzen das Rentensystem unter Druck

Im Jahr 2018 wurden mit der Einführung des Rentenversicherung-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes zwei Haltelinien in der GRV etabliert. Zum einen sollte das Standard-Rentenniveau vor Steuern nicht unter 48% des Durchschnittslohns fallen (sog. einfache Haltelinie). Zum anderen wurde festgelegt, dass der Beitragssatz zur GRV nicht über 20% steigen darf (doppelte Haltelinie) (Thum et al. 2025; Rausch und Börsch-Supan 2024). Die beiden Grenzen sollten bis 2025 gelten.

Am 29. Mai 2024 wurde das Rentenpaket II vom Bundeskabinett verabschiedet, das vorsieht, die Haltelinie für das Rentenniveau wenigstens bis 2039 aufrechtzuerhalten (Deutsche Rentenversicherung 2024a; Bundesregierung 2024). Eine Obergrenze für die Höhe des Beitragssatzes war im Vorschlag jedoch nicht enthalten. Ob die Reform vom Bundestag verabschiedet wird, bleibt aufgrund des Regierungswechsels ungewiss. Für die Berechnung der Auswirkungen wurde an dieser Stelle angenommen, dass das Mindestsicherungsniveau von 48% während des gesamten Simulationszeitraums (bis 2050) gilt. Das

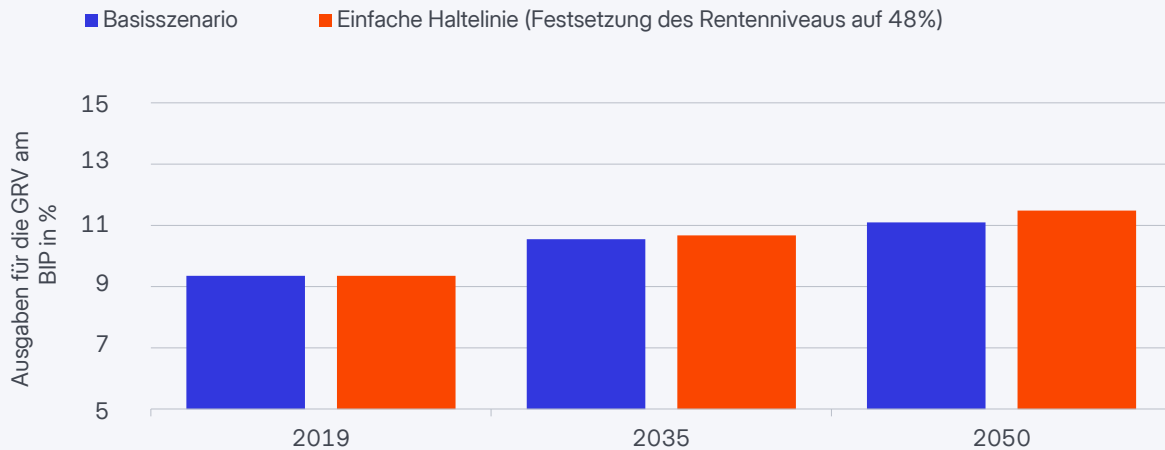
Rentenpaket II enthielt außerdem eine kapitalgedeckte Komponente, die die Rentenfinanzierung erleichtern sollte. Der Vorschlag sah vor, die Dividenden (abzüglich der anfallenden Finanzierungskosten) des auf dem Aktienmarkt angelegten Kapitalstocks für die Finanzierung des Rentensystems zu verwenden. Allerdings sind die Kapitalerträge in Relation zu den jährlichen Rentenausgaben viel zu niedrig, um einen größeren Effekt ausüben zu können (Rausch und Börsch-Supan 2024). Ob dieser Plan in Zukunft wieder aufgegriffen wird, erscheint zweifelhaft. Daher wird diese Komponente des Rentenpakets II hier nicht weiter berücksichtigt.

### Die einfache Haltelinie erhöht die Belastung für Beitragszahler\*innen und Steuerzahler\*innen erheblich

Die Fortführung der einfachen Haltelinie führt zu einem erheblichen Anstieg der Ausgaben für die GRV. Im Vergleich zum Basisszenario müssten im Jahr 2035 etwa 5 Mrd. Euro mehr für die Rentenversicherung aufgewendet werden; bis 2050 würden die Zusatzkosten sogar über 17 Mrd. Euro betragen. Das ist mehr als die gesamten Ausgaben des Bundesministeriums für Gesundheit (BMF 2024).

Abbildung 5 zeigt, dass bei unverändertem BIP im Vergleich zum Basisszenario bei Einhaltung der einfachen Haltelinie 2050 nun 11,5% des BIP für die Rentenversicherung bereitgestellt werden müssten und damit 0,4 Prozentpunkte mehr als im Fall ohne die Haltelinie.

Abb. 5

**Die einfache Haltelinie lässt die Rentenausgaben massiv ansteigen<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Zur besseren Sichtbarkeit der Entwicklung beginnt die Skala der vertikalen Achse nicht bei null.

Quelle: Berechnungen der Autor\*innen basierend auf dem SIM.21-Modell.

Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

© ifo Institut

Auch beim Beitragssatz ist ein Anstieg zu verzeichnen, wenn die einfache Haltelinie beibehalten wird. Bis zum Jahr 2050 steigt der Beitragssatz in diesem Szenario (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) um 4,3 Prozentpunkte. Das entspricht im Vergleich zum Basisszenario einer Differenz von 0,9 Prozentpunkten (vgl. Abb. 6).

Hieraus ergeben sich weitreichende Implikationen für die Verteilung zwischen den Generationen. Während vor allem Personen unmittelbar vor der Rente und im Rentenalter profitieren, ergibt sich für jüngere Personen eine höhere Belastung, insbesondere für diejenigen, denen der Eintritt ins Erwerbsleben noch bevorsteht (Ragnitz 2024). Mit Hinblick auf die ungleiche Größe der Generationen, ist eine Zustimmung für diese Politik bei Wahlen in einigen Bevölkerungsgruppen zwar vorstellbar, allerdings gilt auch zu bedenken, dass junge Wähler\*innen, die ohnehin aufgrund der ungünstigen demografischen Lage benachteiligt sind, zusätzlich belastet werden.

### **Eine doppelte Haltelinie bürdet dem Bundeshaushalt eine zusätzliche Mehrbelastung auf**

Bereits im Jahr 2019 entfielen etwa 28% des Bundeshaushalts auf Ausgaben für die Rentenversicherung. Ohne Berücksichtigung der Haltelinien würde der Anteil der Rentenzuschüsse am Bundeshaushalt – bei einem stabilen Bundeshaushalt von etwa 10% der Wirtschaftsleistung – bis 2050 auf 34,6% ansteigen. Die doppelte Haltelinie, die zusätzlich zum Rentenniveau auch den Beitragssatz konstant hält, ver-

hindert die Erhöhung des Beitragssatzes, bürdet dabei aber dem Bundeshaushalt eine erhebliche Mehrbelastung auf. Bei Fortführung der doppelten Haltelinie würde der Anteil am Bundeshaushalt noch drastischer steigen und langfristig fast die Hälfte des gesamten Budgets beanspruchen (vgl. dazu Abb. 7).

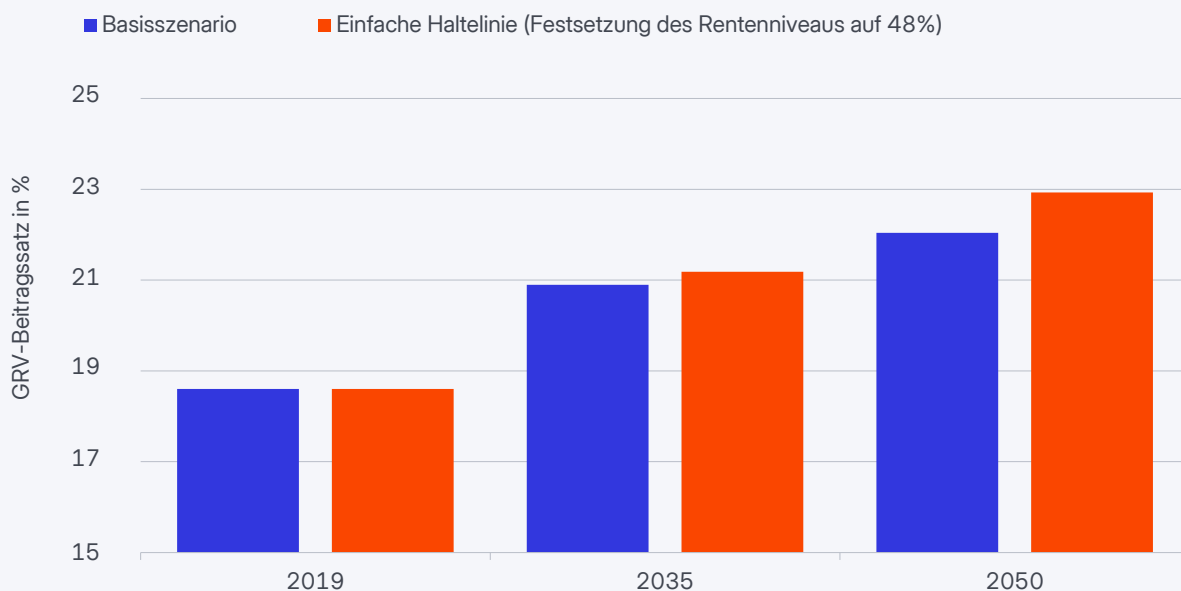
Wenn die Beitragszahlenden durch die Deckelung des Beitragssatzes entlastet werden, müssen die Steuerzahler\*innen die steigenden Rentenausgaben tragen. Zudem würde die doppelte Haltelinie den Anstieg der Rentenausgaben verschärfen, da der Beitragssatz auch in die Berechnung des Sicherungsniveaus („netto vor Steuern“) einfließt und das Rentenniveau an der Haltelinie steigt.

Die doppelte Haltelinie würde bis 2050 außerdem 11,7% der gesamten Wirtschaftsleistung beanspruchen. Das sind 0,6 Prozentpunkte mehr als im Basisszenario. In absoluten Werten führt die doppelte Haltelinie zu Mehrausgaben von rund 8 Mrd. Euro bis 2035 und von 26,4 Mrd. Euro bis 2050 im Vergleich zum Basisszenario.

### **Fazit**

Um die langfristige Finanzierbarkeit des deutschen Rentensystems sicherzustellen, dürften weitere Rentenreformen unumgänglich sein. Das in diesem Artikel skizzierte Basisszenario macht den Handlungsbedarf deutlich. Es wurde gezeigt, dass selbst durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen oder freiwillig längere Erwerbsphasen der Anstieg von Rentenlasten nicht ausgebrems werden kann. Selbst

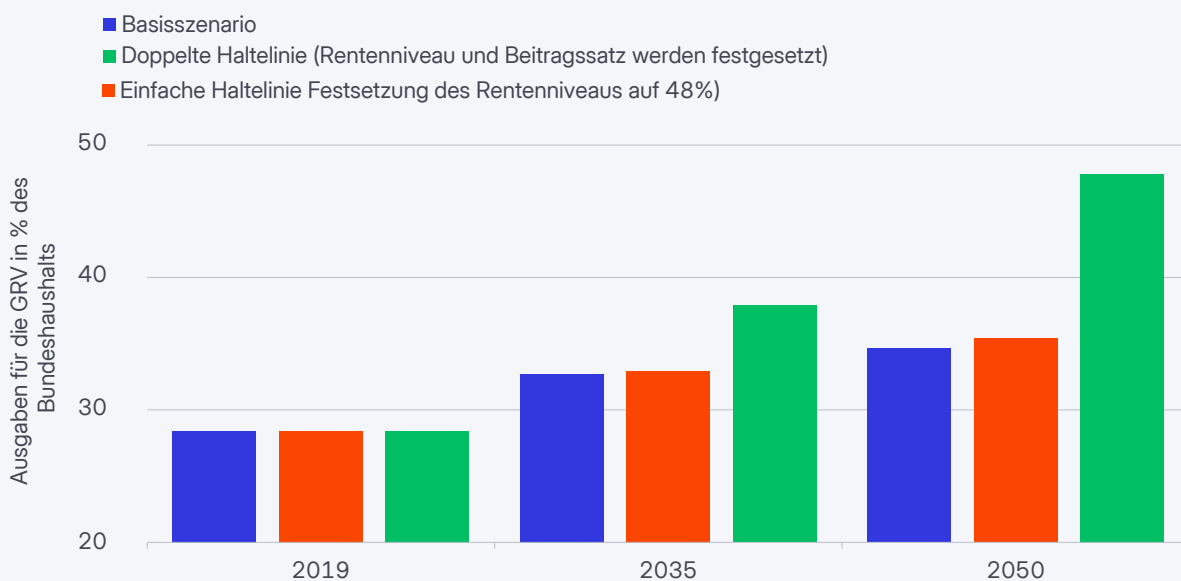
Abb. 6

**Die einfache Haltelinie führt zu höheren Beiträgen für die gesetzliche Rentenversicherung<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Zur besseren Sichtbarkeit der Entwicklung beginnt die Skala der vertikalen Achse nicht bei null.  
 Quelle: Berechnungen der Autor\*innen basierend auf dem SIM.21-Modell.  
 Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

© ifo Institut

Abb. 7

**Die beiden Haltelinien wären für den Bundeshaushalt fatal<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Zur besseren Sichtbarkeit der Entwicklung beginnt die Skala der vertikalen Achse nicht bei null.  
 Quelle: Berechnungen der Autor\*innen basierend auf dem SIM.21-Modell.  
 Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

© ifo Institut

unter Annahme eines günstigen demografischen Szenarios werden die Rentenausgaben weiter ansteigen.

Obwohl die Verabschiedung des Rentenpakets II innerhalb der neuen Bundesregierung derzeit als unplausibel erscheint, könnte der Vorschlag Gegenstand des SPD-Wahlkampfes sein oder im Rahmen der neuen Koalitionsregierung erneut aufgegriffen werden. Trotzdem ist die im Rentenpaket II verankerte Fortführung der Haltelinie für das Rentenniveau (einfache Haltelinie) mit Blick auf die demografische und finanzielle Lage der falsche Schritt. Eine prozentuale Fixierung des Sicherungsniveaus belastet die Steuerzahler\*innen und die deutlich schwächer besetzten jüngeren Jahrgänge (Ragnitz 2024). Das Festhalten an der einfachen Haltelinie lässt die Kosten bis 2050 auf 17 Mrd. Euro mehr als im Basisszenario steigen.

Die doppelte Haltelinie könnte die Belastung auf die Beitragszahler\*innen auf den ersten Blick begrenzen, indem der Beitragssatz ebenfalls bei einem Niveau von 20 % fixiert wird. Dieser Schritt ist aber lediglich eine Verlagerung des Finanzierungsproblems auf den Bundeshaushalt. Dieser finanziert sich wiederum aus den Steuerzahlungen aller Bürger\*innen. Wenn die Renten nicht sinken und der Beitragssatz nicht steigen dürfen, müssen zwangsläufig die Steuern angehoben werden, um die Mehrausgaben zu finanzieren. Bei einer Fortführung der doppelten Haltelinie müssten auf Dauer etwa 50 % des gesamten Bundeshaushalts für das Rentensystem ausgegeben werden, was angesichts der übrigen großen Staatsaufgaben kaum tragfähig sein dürfte.

Vor diesem Hintergrund erweist sich das Rentenpaket II als ungeeignet, um die langfristige und nachhaltige Finanzierbarkeit des deutschen Rentensystems sicherzustellen. Daher bedarf es anderer umfassender Reformen, wie etwa einer Kopplung des Renteneintritts an die Lebenserwartung oder einer Inflationsanpassung der Bestandsrenten. •

## Referenzen

Aretz, B., D. L. Christofzik, U. Scheuring und M. Werding (2016), „Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“, SVR-Arbeitspapier Nr. 6/2016.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2024), [Bundeshaushalt digital](#), aufgerufen am 9. Oktober 2024.

Bundesregierung (Hrsg.) (2024), [Für eine stabile und finanzierbare Rente](#), aufgerufen am 30. Oktober 2024.

Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) (2024a), [Rentenpaket II](#), Pressemitteilung, 27. September, aufgerufen am 30. Oktober 2024.

Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) (2024b), Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Aktuelle Daten 2024, Berlin.

Melguizo, Á. und J. M. González-Páramo (2013), „Who Bears Labour Taxes and Social Contributions? A Meta-analysis Approach“, *SERIEs* 4, 247–271.

Neumann, M. (2014), „Wer trägt die ökonomische Last von Sozialversicherungsbeiträgen?“, *DIW Roundup: Politik im Fokus* No. 19, 1–5.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2022a), *Bevölkerung im Wandel. Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2022b), *15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Annahmen und Ergebnisse*, Wiesbaden.

Rausch, J. und A. Börsch-Supan (2024), „[Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II](#)“, *ifo Schnelldienst* 77 (5), 63–72.

Ragnitz, J. (2024), „[Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren](#)“, *ifo Dresden berichtet* 31 (4), 22–25.

Thum, M., J. Ragnitz, F. Rösel und M. Werding (2021), *Rentenpolitik im Schatten der Babyboomer*, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam.

Thum, M., M. Werding, J. Ragnitz, G. Ferenc und K. Lehmann (2025), *Reformoptionen für eine stabile Rente*, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam.

Werding, M., B. Runschke und M. Schwarz (2024), „Alterungsschub und Rentenreform: Simulationen für GRV und Beamtenversorgung“, Arbeitspapier 01/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Werding, M. (2016), *Modellrechnungen für den Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, FiFo-Berichte Nr. 20.

Werding, M. (2013), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels – für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.