

Studie

Generationengerechte Rentenpolitik?

Gewinner und Verlierer aktueller Reformvorschläge

Auftraggeber
Initiative Neue Soziale
Marktwirtschaft

Autoren
Dr. Oliver Ehrentraut
Dr. Stefan Moog

Freiburg, August 2017

Das Unternehmen im Überblick**Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen entwickeln wir praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber sowie internationale Organisationen.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG
Henric Petri-Str. 9
4010 Basel | Schweiz
Telefon +41 61 3273-310
Telefax +41 61 3273-300

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Telefon +49 421 517046-510
Telefax +49 421 517046-528

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Telefon +49 211 91316-110
Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Telefon +49 89 9541586-710
Telefax +49 89 9541586-719

Internet

info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_ag

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Telefon +49 30 520059-210
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Résidence Palace; Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Telefon +32 2808-7209
Telefax +32 2808-8464

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Telefon +49 761 7661164-810
Telefax +49 761 7661164-820

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Telefon +49 711 3209-610
Telefax +49 711 3209-609

Inhalt

1	Hintergrund	1
2	Demografie und Rentenperspektiven	2
	2.1 Bevölkerung und Altersstruktur	2
	2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die GRV	4
3	Generationengerechte Rentenreformen?	6
	3.1 Finanzierungswirkungen der Reformvorschläge	6
	3.2 Altersspezifische Auswirkungen im Querschnitt	10
	3.3 Altersspezifische Auswirkungen im Lebenszyklus	12
4	Fazit	18

1 Hintergrund

Der Gesetzgeber hat seit der Jahrtausendwende mit mehreren Reformschritten – insbesondere Riester-Reform, Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67 – reagiert, um die Auswirkungen der sozio-demografischen Entwicklungen für die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu begrenzen. Für die GRV haben die genannten Reformmaßnahmen eine Dämpfung der Ausgabenentwicklung und damit eine moderatere Beitragssatzentwicklung bewirkt, als dies ohne die Maßnahmen der Fall gewesen wäre. Diese Stabilisierung des Rentensystems geht in der Systematik des Umlageverfahrens mit einer Absenkung des Rentenniveaus¹ einher.

Das abnehmende Rentenniveau hat bereits in den vergangenen Jahren wiederholt zu politischen Diskussionen über die Ausrichtung und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rente geführt. Im Kern steht dabei die Kritik, dass das gegenwärtige Drei-Säulen-System nicht hinreichend vor Altersarmut schütze. Die gute wirtschaftliche Entwicklung, ein Rekordstand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und die anhaltende Niedrigzinsphase werden dabei als Anlass genommen, um Teile der früheren Rentenreformen wieder in Frage zu stellen. Von verschiedenen Seiten wurden vor diesem Hintergrund Rufe nach einer Stabilisierung des Leistungsniveaus in der GRV und einer Rückabwicklung der Rentenreformen laut.

Die Rentenreformen hatten jedoch nicht nur die Stabilisierung der Rentenfinanzen im Blick. Leitmotiv der Reformen war auch eine gerechte(re) Verteilung der Lasten der demografischen Entwicklung zwischen Rentnern und Beitragszahlern sowie zwischen heutigen und zukünftigen Generationen. In der Vergangenheit wurden steigende Rentenausgaben allein den Beitragszahlern in Form eines steigenden Beitragssatzes aufgebürdet. Die in die Rentenanpassungsformel eingeführten Dämpfungsfaktoren (Riester-Faktor, Nachhaltigkeitsfaktor) haben dagegen zur Konsequenz, dass die jährliche Anpassung der Renten bei steigendem Beitragssatz oder Rentnerquotienten (Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern) geringer ausfällt als die Zunahme der Bruttolöhne. Hierdurch werden auch die Rentner an den Lasten zur Finanzierung der demografisch bedingten Zunahme der Rentenausgaben beteiligt.

Bereits in der Rentenpolitik der letzten Jahre ist das Leitmotiv der Generationengerechtigkeit zunehmend aus dem Blick geraten, zuletzt beispielsweise durch die Rente mit 63 oder die Mütterrente. Die aktuellen Vorschläge zur Fixierung oder zumindest weniger starken Absenkung des Rentenniveaus würden den derzeit gültigen Finanzierungskompromiss zwischen heutigen und zukünftigen Generationen aufkündigen. Gleiches gilt – wenn auch mit geringeren Auswirkungen – für die Mütterrente. Für der GRV stellt sich insofern die Frage, ob und wie Eingriffe in das aktuelle Rentenrecht die Verteilung der demografisch bedingten Lasten auf die Generationen verändern.

Die vorliegende Studie unterzieht ausgewählte Reformvorschläge einem „Generationengerechtigkeits-Check“ und liefert quantitativ belastbare Aussagen darüber, welche Jahrgänge z. B. durch eine Fixierung des Rentenniveaus gewinnen bzw. verlieren. Als Betrachtungshorizont bietet sich das Jahr 2045 an. Dieses wurde im Oktober 2016 von Bun-

¹ Im Rahmen der vorliegenden Studie ist zur sprachlichen Vereinfachung mit Rentenniveau stets das Nettorentenniveau bzw. das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern gemeint.

desarbeitsministerin Andrea Nahles in Zusammenhang mit dem Vorschlag für eine Haltelinie von 46 Prozent beim Rentenniveau als „Zieljahr“ genannt und es blickt weit genug nach vorne, um dem langfristigen Charakter der Alterssicherung gerecht zu werden. Konkret werden drei Reformszenarien analysiert: Die von der CSU in die Diskussion gebrachte „Mütterrente II“, die im Rentenkonzept der SPD vorgeschlagenen „Doppelte Haltelinie“ mit einem Rentenniveau von 48 Prozent und einer Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent sowie die Auswirkungen einer Haltelinie beim Rentenniveau in Höhe von 46 Prozent.

In Abschnitt 2 nimmt die Untersuchung dazu den Zusammenhang von Demografie und wirtschaftlicher Entwicklung im Referenzszenario in den Blick. Abschnitt 3 analysiert darauf aufbauend die quantitativen Konsequenzen alternativer Rentenreformen. Die Studie schließt mit einem Fazit.

2 Demografie und Rentenperspektiven

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

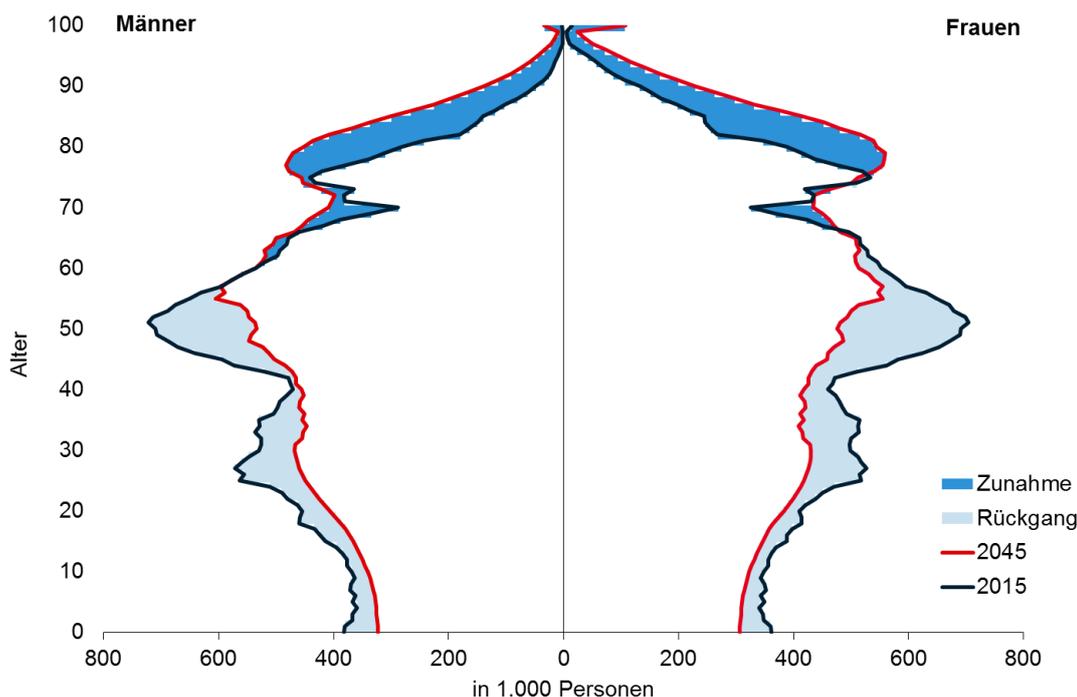
Die Grundvoraussetzung für ein langfristig stabiles Umlageverfahren ist eine günstige Altersstruktur der Bevölkerung. Nach dem Prinzip des Umlageverfahrens finanziert stets die junge (erwerbstätige) Generation mit ihren Beitragszahlungen die Rentenleistungen der alten (vormals erwerbstätigen) Generation. Die junge Generation erwirbt dabei ihrerseits das Versprechen, im Ruhestand von ihren Nachkommen versorgt zu werden. Dieser implizite Generationenvertrag funktioniert solange, wie die relative Anzahl von Beitragszahlern und Rentenempfängern ein angemessenes Verhältnis von Zahllast und Versorgungsleistung ermöglicht. Zwei zentrale Veränderungen können das Umlageverfahren somit aus dem Gleichgewicht bringen: Fehlende Nachkommen und eine längere Verweildauer im Ruhestand. Für die deutsche Bevölkerung treffen beide Aspekte zu. Die Geburtenrate ist seit den 1970er Jahren konstant niedrig, während die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer stetig zunimmt. Die Reformen der GRV seit der Jahrtausendwende, wurden vor diesem Hintergrund durchgeführt. Sie implizieren einen Finanzierungskompromiss, der insbesondere die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre („Baby-Boomer“) mit in die Verantwortung nimmt.

2.1 Bevölkerung und Altersstruktur

Gemäß den aktualisierten Ergebnissen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2017 (Variante 2-A) wird für Deutschland ein Bevölkerungsrückgang

von derzeit 82,2 Mio. Personen auf 79,6 Mio. Personen in 2045 erwartet.² Dieser Bevölkerungsrückgang um etwa drei Prozent ist an sich wenig dramatisch. Wichtiger als die Gesamtgröße der Bevölkerung ist für die wirtschaftliche Entwicklung und die Finanzierung der umlagefinanzierten Rentenversicherung die Altersstruktur (Abbildung 1). Hier liegt die „demografische Herausforderung“, denn die Bevölkerung wird in den nächsten Jahrzehnten spürbar altern.

Abbildung 1: Die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung 2015 und 2045



Quelle: Statistisches Bundesamt 2017, eigene Darstellung Prognos 2017

Bis zum Jahr 2035 werden die Baby-Boomer, die derzeit noch mehrheitlich im Erwerbsleben stehen, das Rentenalter erreichen. Die Bevölkerung im Alter 65+ wird dabei von 17,3 Mio. Menschen im Jahr 2015 auf 23,4 Mio. in 2045 zunehmen. Mit anderen Worten: Im Jahr 2045 werden 6,1 Mio. Personen (+35 %) mehr im Rentenalter sein als derzeit. Spiegelbildlich zu dieser Entwicklung wird sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren von 49,8 Mio. Menschen bis 2045 um etwa sieben Mio. Personen (-14 %) auf 42,8 Mio. verringern. Als Konsequenz dieser gegenläufigen Entwicklung wird der Altenquotient, gemessen als Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, von aktuell etwa 35 auf knapp 55 im Jahr

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015, Wiesbaden. Der aktualisierten Rechnung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung liegen der Bevölkerungsstand zum 31.12.2015 sowie aktualisierte Daten zur Entwicklung der Geburtenziffern, der Sterblichkeit und der Außenwanderung zugrunde. Darüber hinaus geht die aktualisierte Variante 2-A hinsichtlich der Geburtenentwicklung von einer zusammengefassten Geburtenziffer in Höhe von 1,5, die bisherige Variante 2 dagegen von 1,4 Kindern je Frau aus. Im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen resultiert hieraus eine dynamischere Bevölkerungsentwicklung. Der vorliegenden Studie liegt eine Bevölkerungsvorausberechnung auf Basis des Prognos-Demografiemodells zugrunde, welche ebenfalls die Entwicklung der Bevölkerung, der Geburtenziffern, der Sterblichkeit und der Außenwanderung bis zum Jahr 2015 berücksichtigt.

2045 ansteigen. Kommen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch 2,9 Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2045 lediglich noch 1,8 Erwerbsfähige sein.

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

2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die GRV

Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands verläuft angesichts des demografischen Wandels bis zum Jahr 2045 verhalten positiv. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wächst mit etwa 1,3 Prozent p. a., je Einwohner liegt die Wachstumsrate aufgrund der schrumpfenden Bevölkerung rund 0,1 Prozentpunkte höher. Trotz der Verschiebungen in der Altersstruktur geht die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt nur um 0,4 Prozent p. a. zurück. Für das Jahr 2045 rechnen wir mit noch 38,8 Mio. Erwerbstätigen. Das sind rund zehn Prozent weniger als heute (Tabelle 1).³ Für die umlagefinanzierte Rentenversicherung ist neben der demografischen Entwicklung vor allem die Lohnentwicklung von Bedeutung. Vor dem Hintergrund der skizzierten Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung ist in den kommenden Jahrzehnten mit einem realen Lohnwachstum von etwa 1,6 Prozent p. a. bis zum Jahr 2045.

Tabelle 1: Zentrale Größen auf einen Blick (Referenzszenario, Eurobeträge in Preisen 2015)

	2015	2045
Bevölkerung (Mio.)	82,2	79,6
Erwerbstätige (Mio.)	43,1	38,8
Versicherungspflichtig Beschäftigte (Mio.) *	34,0	31,2
Rentenbestand (Mio.) **	25,2	32,2
Altenquotient (65+/20-64 Jahre)	35	55
Bundesmittel ⁴ (Mrd. Euro)	79,8	152,0
Rentenausgaben der GRV (Mrd. Euro)	277,7	524,0
Kostenorientierter Rentenbeitragssatz (Prozent)	18,7	23,9
Nettorentenniveau vor Steuern (Prozent)	47,8	41,2

* im Berichtszeitraum

** am 31.12 ohne Waisenrenten

Quelle: Prognos 2017

³ Dabei ist berücksichtigt, dass die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen ebenso steigt wie die Erwerbsquoten. In einer alternden Bevölkerung wird so das Erwerbspersonenpotenzial besser ausgeschöpft, um der sinkenden Zahl an Personen im Erwerbsalter entgegenzuwirken. Die Zuwachsrate der Stundenproduktivität von liegt in diesen Berechnungen bei etwa 1,5 Prozent p. a.

⁴ Die Bundesmittel umfassen in der hier gewählten Abgrenzung die Bundeszuschüsse zur allgemeinen Rentenversicherung und zur Knappschaft sowie die Beiträge für Kindererziehungszeiten. Nicht berücksichtigt sind Leistungen aufgrund des AAÜG (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz) sowie Erstattungen für Invalidenrenten und Aufwendungen für Nachversicherung. Für die 2015er-Daten vgl. Deutsche Rentenversicherung (2016): Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2016, Berlin. Die Mütterrente I (2014) und die geplante Mütterrente II sind nicht Bestandteil der Bundesmittel, sondern über Beiträge zu finanzieren.

Die Ausgaben der GRV summieren sich im Jahr 2015 auf insgesamt 277,7 Mrd. Euro, davon 249,6 Mrd. Euro für Renten.⁵ Letztere steigen fast um den Faktor 2 auf 524,0 Mrd. Euro im Jahr 2045. Neben den Beitragseinnahmen erhält die GRV Zuschüsse aus Steuermitteln. Diese belaufen sich aktuell auf ca. 79,8 Mrd. Euro und decken etwa 29 Prozent der Ausgaben. Da die Entwicklung der Bundeszuschüsse an die Beitrags- und Lohnentwicklung gekoppelt ist, bleibt der Steueranteil im Referenzszenario im Zeitablauf annähernd konstant. Im Jahr 2045 entspricht das einem Betrag in Höhe von 152 Mrd. Euro.⁶

Für das umlagefinanzierte Rentensystem folgt bereits bei allein demografischer Betrachtung, dass die Renten einer stetig größer werdenden Zahl an Leistungsempfängern von immer weniger Beitragszahlern finanziert werden müssen. In der Folge steigt bei Fortschreibung des gesetzlichen Status quo der Beitragssatz um ca. 30 Prozent an und liegt im Jahr 2045 bei 23,9 Prozent. Der gesetzliche Status quo beinhaltet dabei die derzeit gültige Gesetzgebung. Er umfasst sowohl das Rentenpaket von 2014 (u. a. Mütterrente I, Rente mit 63) als auch die Reformen seit der Jahrtausendwende, mit denen das Rentensystem auf die schon damals absehbaren sozio-demografischen Trends vorbereitet wurde. Auf der Beitragsseite bedeuten die Reformen unter dem Strich eine Entlastung. Mit anderen Worten, ohne die Reformen wäre die Beitragssatzentwicklung deutlich dynamischer verlaufen. Auf der Leistungsseite zeigen sich die Reformen in einem bis 2045 um ca. 14 Prozent sinkenden Nettorentenniveau vor Steuern. Dieses liegt im Jahr 2015 bei 47,8 Prozent und schrumpft unter anderem durch die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf 41,2 Prozent.

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

Das Prognos Weltwirtschaftsmodell VIEW

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

Mithilfe dieses globalen Prognose- und Simulationsmodells lässt sich detailliert und konsistent die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft und von einzelnen Volkswirtschaften darstellen. Interaktionen und Rückkopplungen zwischen einzelnen Ländern werden in dem Modell explizit erfasst und modelliert. Seine analytische Aussagekraft geht daher weit über die isolierter Ländermodelle mit exogen gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus.

⁵ Die übrigen Ausgaben umfassen insbesondere die Beiträge und Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR), Leistungen zur Teilhabe sowie Verwaltungs- und Verfahrenskosten. Die Angaben beziehen sich auf die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt, einschließlich Knappschaft. Vgl. für die Basisdaten Deutsche Rentenversicherung (2016): Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2016, Berlin. Sofern nicht anders erwähnt, werden alle Eurobeträge in Preisen 2015 ausgewiesen.

⁶ Der allgemeine Bundeszuschuss wird im Modell mit der Entwicklung des Beitragssatzes und der Löhne je Arbeitnehmer fortgeschrieben. Der zusätzliche Bundeszuschuss folgt der Dynamik der Bruttolohn- und -gehaltssumme.

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

Das Prognos-Sozialversicherungsmodell OCCUR

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

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

3 Generationengerechte Rentenreformen?

Der Generationengerechtigkeits-Check ermittelt ausgehend von der eingangs gezeigten Referenzentwicklung für drei Reformvorschläge eine Gewinn-und-Verlust-Rechnung für heutige Generationen oder Altersjahrgänge.⁷

- Das **Mütterrentenszenario** entspricht den rentenrechtlichen Rahmenbedingungen des gesetzlichen Status quo. Ab dem Jahr 2018 wird allerdings ein zusätzlicher Entgeltpunkt für Kindererziehungsleistungen von vor 1992 geborenen Kindern gewährt, wie von der CSU gefordert.⁸
- Im **Szenario Haltelinie 46 %** betrachten wir die Auswirkungen einer Einführung einer Haltelinie für das Rentenniveau von 46 Prozent.
- Im **Szenario Doppelte Haltelinie** betrachten wir hingegen die Auswirkungen einer Fixierung des Rentenniveaus auf dem heutigen Niveau von etwa 48 Prozent sowie zusätzlich die Deckelung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung bei 22 Prozent.⁹

3.1 Finanzierungswirkungen der Reformvorschläge

Im Folgenden werden zunächst die Auswirkungen der drei Reformvorschläge für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung untersucht. Hintergrund ist die von den Vorschlägen hervorgerufene stärkere Ausgabendynamik im Rentensystem. So führt beispielsweise eine Fixierung des Rentenniveaus direkt zu höheren Leistungsausgaben, die

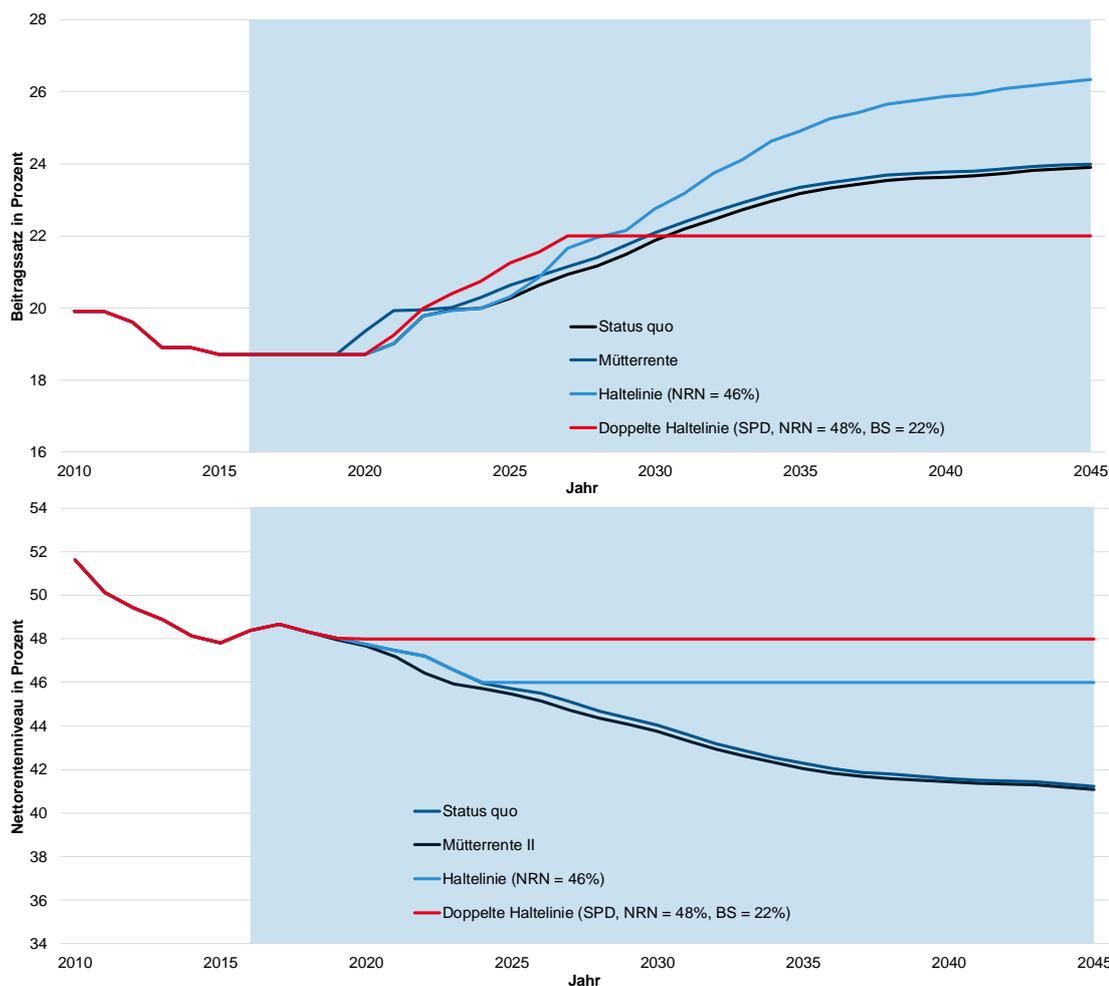
⁷ Die heutigen Generationen umfassen im Folgenden die im Jahr 2015 lebenden Altersjahrgänge, d.h. die Geburtsjahrgänge 1915 und früher (100-Jährige und älter) bis 2015 (0-Jährige).

⁸ Der Bayernplan der CSU wurde am 17.7.2017 vorgestellt und enthält u. a. die Forderung, die Mütterrente II einzuführen, also Mütter mit vor 1992 geborenen Kindern rentenrechtlich gleichzustellen.

⁹ Das Rentenkonzept der SPD wurde am 7.6.2017 präsentiert und verspricht, eine langfristig auskömmliche Rente auch für die junge Generation. Mit einem garantierten Rentenniveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2030 und einer Beitragssatzbegrenzung auf maximal 22 Prozent soll mehr Generationengerechtigkeit geschaffen werden. In den hier gezeigten Berechnungen gehen wir davon aus, dass die Haltelinien auch über das Jahr 2030 hinaus gelten.

über einen steigenden Beitragssatz gegenfinanziert werden müssen. Gleichzeitig steigen die Belastungen für die Steuerzahler. Bei einer doppelten Haltelinie wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung per Gesetz auf 22 Prozent gedeckelt.¹⁰ Im Szenario Mütterrente kommt es zu eher geringfügigen Veränderungen der Beitragssatz- und Rentenniveauentwicklung. Angenommen ist, dass die Mütterrente II – wie auch die Mütterrente I – aus Beitragsmitteln finanziert wird.¹¹

Abbildung 2: Beitragssatz- (oben) und Rentenniveauentwicklung (unten) im Status quo und den betrachteten Reformszenarien (in Prozent) – 2010-2045



Quelle: Prognos 2017

Abbildung 2 zeigt die Verläufe von Beitragssatz und Rentenniveau im Überblick. Die **Mütterrente II** führt im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt zu einer Beitragssatzbelastung von +0,2 Prozentpunkten. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2045 bei 24,0 Prozent (statt

¹⁰ Die steigenden Ausgaben für das Rentenniveau von 48 Prozent müssen in diesem Fall vom Steuerzahler aufgebracht werden. Der Bundesanteil an der Finanzierung nimmt dadurch erheblich zu (Abbildung 4).

¹¹ Systematisch korrekt wäre eine Finanzierung aus Steuermitteln, da es sich bei der Anerkennung von Kindererziehungsleistungen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Da allerdings auch der erste Teil der Mütterrente (gültig seit Anfang 2014) bislang aus Beitragsmitteln der Versicherten bezahlt wird, werden hier die Auswirkungen der Mütterrente II unter der Annahme der Beitragsfinanzierung modelliert.

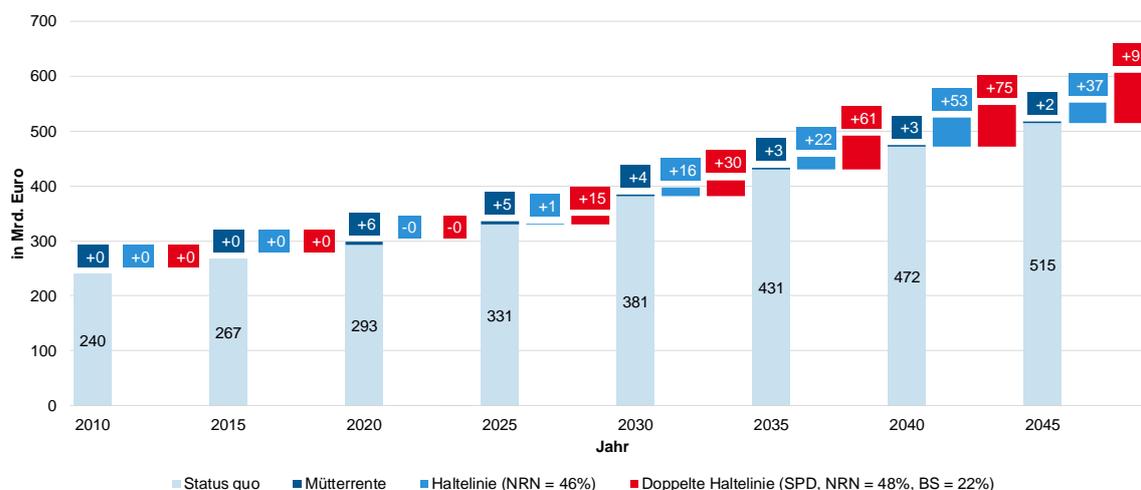
23,9 % im Status quo). Das Rentenniveau fällt im Durchschnitt um etwa 0,2 Prozentpunkte geringer aus und liegt im Jahr 2045 bei 41,1 Prozent (statt 41,2 % im Status quo).

Eine deutlich dynamischere Beitragssatzentwicklung resultiert aus der **46-Prozent-Haltelinie** beim Rentenniveau. Im Status quo fällt das Rentenniveau im Jahr 2024 erstmals unter 46 Prozent. Der Beitragssatz muss in den Folgejahren entsprechend angehoben werden, um das höhere Leistungsniveau zu finanzieren. Da im Zeitablauf eine immer größere Lücke zwischen den beiden Rentenniveaus entsteht, ergibt sich auch die maximale zusätzliche Beitragsbelastung zum Ende des Betrachtungshorizonts. Im Jahr 2045 ist ein um 2,4 Prozentpunkte höhere Beitragssatz zur GRV notwendig. Der Beitragssatz liegt in diesem Szenario dann bei 26,3 Prozent.

Im Szenario **Doppelte Haltelinie** sind die Verläufe für beide betrachteten Größen festgelegt. Das Rentenniveau verbleibt durchgehend auf einem Wert von 48 Prozent. Der Beitragssatz soll die 22-Prozent-Marke nicht überschreiten und wird entsprechend fixiert.

Die jeweiligen Szenarien verändern nicht nur die Verläufe von Beitragssatz und Rentenniveau, sondern wirken sich auch auf die Ausgaben der Rentenversicherung aus. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Rentenausgaben im Überblick.

Abbildung 3: Entwicklung der Rentenausgaben* (in Mrd. Euro, in Preisen 2015) – 2010-2045



* Einschließlich der Ausgaben für den Beitragsanteil der Rentenversicherung an den Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner.

Quelle: Prognos 2017

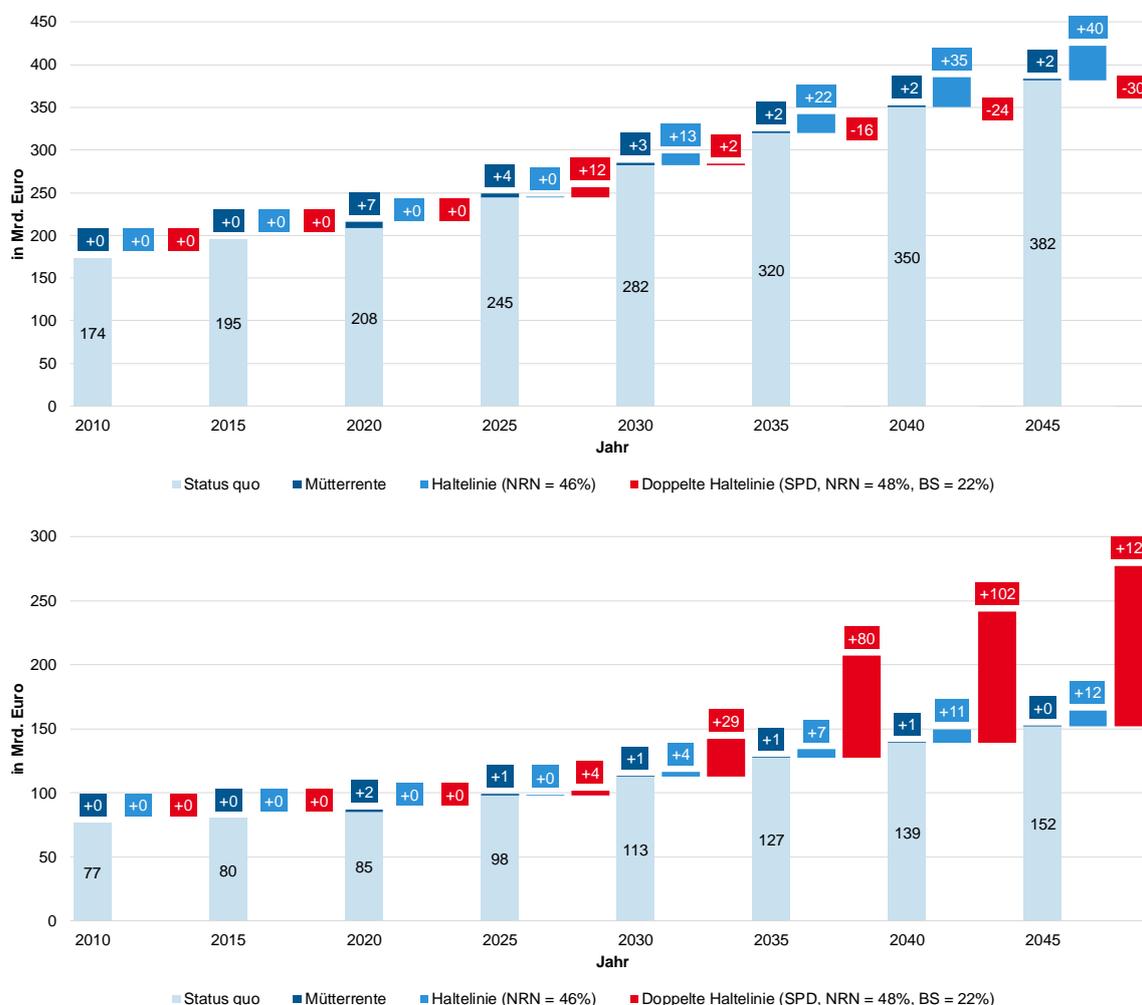
Die **Mütterrente II** bedeutet für heutige Rentnerinnen mit vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern eine sofortige Erhöhung ihrer Rentenzahlungen. Daher führt die Mütterrente mit sofortiger Wirkung zu Mehrausgaben für die Rentenversicherung. Im Zeitablauf nimmt die Belastung der Rentenversicherung durch die Mütterrente jedoch sukzessive ab.

Die beiden Haltelinienzenarien führen dagegen erst ab dem Zeitpunkt zu Mehrausgaben, ab dem das Rentenniveau unter das jeweilige Niveau der Haltelinie abzusinken droht. Für die **46-Prozent-Haltelinie** ist dies im Jahr 2024 der Fall. Ab diesem Zeitpunkt führt die Fixierung der Nettorentenniveaus auf 46 Prozent zu Mehrausgaben für die Rentenversicherung. Im Zeitablauf nehmen die Mehrausgaben sukzessive auf 37 Mrd. Euro in 2045 zu.

Dynamischer verläuft die Entwicklung im Szenario **Doppelte Haltelinie**. Hier resultieren bereits ab dem Jahr 2020 zusätzliche Ausgaben für die Rentenversicherung. Im Vergleich zur 46-Prozent-Haltelinie bewirkt die Fixierung des Nettorentenniveaus bei 48 Prozent aber auch im Zeitablauf höhere Mehrausgaben für die Rentenversicherung. Im Jahr 2045 belaufen diese sich auf 91 Mrd. Euro.

In allen drei Szenarien nehmen die Ausgaben der Rentenversicherung zu. Damit erhöht sich auch der Finanzbedarf der Rentenversicherung. Dieser muss entweder über zusätzliche Beitragsmittel oder aber zusätzliche Bundesmittel gedeckt werden. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Beitrags- und der Bundesmittel im Zeitverlauf. Neben der ohnehin gesetzlich gültigen Koppelung der Bundeszuschüsse an die Beitragssatz-, Lohn- und Umsatzsteuerentwicklung wurde dabei unterstellt, dass potenzielle Defizite im Rentensystem durch die Steuerzahler ausgeglichen werden müssen.

Abbildung 4: Entwicklung der Beitragsmittel (oben) und der Steuermittel (unten) zur Rentenfinanzierung (in Mrd. Euro, in Preisen 2015) – 2010-2045



Quelle: Prognos 2017

Bei der **Mütterrente II** und **46-Prozent-Haltelinie** wird der zusätzliche Finanzbedarf mehrheitlich durch Beitragsmittel ausgeglichen. Infolge der Kopplung des allgemeinen Bundes-

zuschusses an den Beitragssatz nimmt aber auch die Belastung der Steuerzahler zu. Daher liegt der Steueranteil im Rentensystem auch langfristig sowohl im Mütterrenten- als auch im 46-Prozent-Szenario bei etwa 29 Prozent.

Im Szenario **Doppelte Haltelinie** wird der Beitragssatz hingegen bei 22 Prozent gedeckelt. Damit fehlt nicht nur die Möglichkeit, steigende Ausgaben über Beiträge auszugleichen. Im Vergleich zur Referenzentwicklung werden die Beitragszahler durch die Deckung des Beitragssatzes sogar entlastet. Für die Finanzierung der Rentenversicherung bedeutet die Entlastung der Beitragszahler jedoch eine zusätzliche Finanzierungslücke. Neben der Mehrbelastung infolge der höheren Rentenausgaben müssen bei der doppelten Haltelinie auch die geringeren Einnahmen über zusätzliche Bundesmittel ausgeglichen werden. In der Folge steigt der steuerliche Ausgleichsbedarf erheblich an. Im Vergleich zur Referenzentwicklung resultiert für den Bundeshaushalt im Jahr 2045 eine Mehrbelastung von 125 Mrd. Euro (Abbildung 4). Die Steuerzahler tragen dann 45 Prozent der Ausgaben der GRV oder 277 Mrd. Euro.

Die betrachteten Reformvorschläge haben eines gemeinsam: Sie erhöhen einerseits die Leistungen, andererseits aber auch den Finanzierungsbedarf der GRV. Offen ist hingegen, welche Personen oder Altersgruppen in welcher Weise von den veränderten Zahlungsströmen betroffen sind. Die obige Abbildung veranschaulicht bereits einen zentralen Effekt des Vorschlags zur „Doppelten Haltelinie“: Die entstehenden Belastungen werden von den Beitragszahlern auf die Steuerzahler verlagert. Eine gleichzeitige Fixierung von Beitragssatz und Rentenniveau ist angesichts der demografischen Verschiebungen schlicht nicht möglich, ohne an anderer Stelle zusätzliche Einnahmen zu schaffen. Der Finanzierungsbedarf für ein langfristig bei 48 Prozent festgelegtes Rentenniveau ist erheblich und steigt von Jahr zu Jahr an.

Um zu prüfen, welche Altersgruppen von den ausgewählten Reformvorschlägen profitieren, werden diese im folgenden Abschnitt jahrgangsspezifisch analysiert. Die altersspezifischen Auswirkungen der Reformen werden bestimmt, in dem die sogenannten Netto-Zahllasten im Referenzszenario mit den alternativen Verteilungen in den Reformszenarien verglichen werden. Damit wird sichtbar, in welchem Umfang einzelne Geburtsjahrgänge durch die jeweiligen Szenarien be- oder entlastet werden. Zunächst erfolgt eine Untersuchung im zeitlichen Querschnitt (Abschnitt 3.2), anschließend wird der zeitliche Längsschnitt betrachtet (Abschnitt 3.3). Die Analyse bezieht dabei nicht nur alle heute Lebenden Jahrgänge mit ein, sondern berücksichtigt auch die Auswirkungen der Reformen auf zukünftige Generationen.

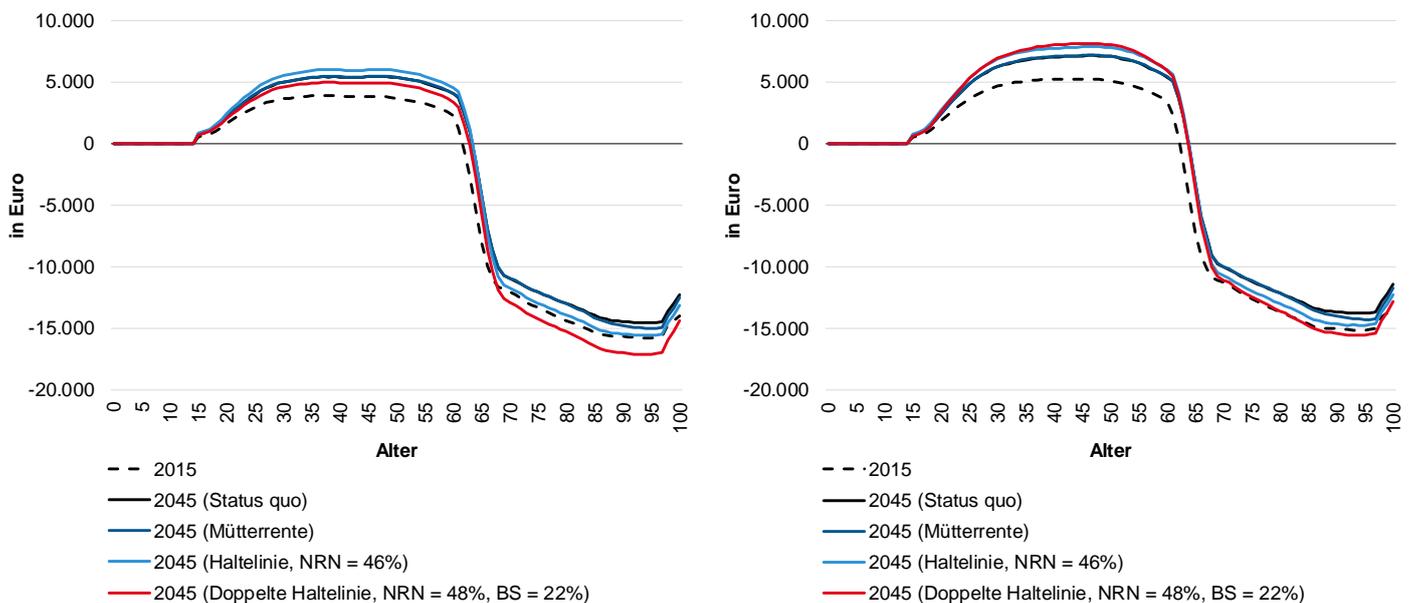
3.2 Altersspezifische Auswirkungen im Querschnitt

Betrachten wir zunächst die Situation im zeitlichen **Querschnitt**, also zu einem bestimmten Zeitpunkt und **ohne Berücksichtigung der Steuermittel** im Rentensystem (Abbildung 5, links):

- Im **Status quo des Jahres 2015** (schwarze, gestrichelte Linie) zeigt sich, in welchem Alter Beiträge an die GRV gezahlt und in welchem Alter Leistungen aus der GRV empfangen werden. So zahlt ein durchschnittlicher 40-jähriger Beitragszahler knapp 3.900 Euro im Jahr an die Rentenversicherung, während ein durchschnittlicher 80-jähriger Rentner ca. 14.400 Euro im Jahr aus der Rentenversicherung erhält.

- Im Vergleich zum **Jahr 2015** (schwarze Linie) spiegelt sich nun der aktuell gültige Finanzierungskompromiss für die im demografischen Wandel auftretenden Belastungen wieder. Die Beitragszahlungen der Beitragszahler (in etwa Altersgruppe 15-64-Jährige) nehmen zu. Gleichzeitig sinken die Leistungen für die Rentnergeneration (über 64-Jährige). Der dann 40-Jährige zahlt nun ca. 5.400 Euro im Jahr an Beiträgen, der 80-Jährige des Jahres 2015 erhält nur noch 13.000 Euro Jahresrente.¹²

Abbildung 5: Altersspezifische Nettozahlungen der GRV im zeitlichen Querschnitt ohne (links) und mit (rechts) Berücksichtigung der Bundesmittel (in Euro) – 2015 und 2045



Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

- Die Reformvorschläge verändern den Finanzierungskompromiss und entsprechend das Bild. Im Jahr 2045 werden beispielsweise durch die **46-Prozent-Haltelinie** (hellblaue Linie) die Beitragszahler stärker belastet als im Status quo. Die Beitragszahlungen des 40-Jährigen steigen um gut 11 Prozent auf 6.000 Euro im Jahr an. Die über 64-Jährigen werden hingegen bessergestellt. Sie erhalten etwa 7 Prozent mehr Rente als im Status quo (13.900 Euro pro Jahr).
- Im Unterschied dazu hat die **Mütterrente II** (dunkelblaue Linie) infolge der nur geringen Auswirkungen auf den Beitragssatz und das Rentenniveau nur einen geringfügigen Effekt auf die Nettozahlungen im Jahr 2045. Lediglich für die Menschen ab einem Alter von etwa 85 Jahren liegen die Rentenzahlungen im Jahr 2045 im Vergleich zum Status quo um etwa 3 Prozent höher.
- Die **doppelte Haltelinie** (rote Linie) scheint auf den ersten Blick für beide Gruppen im Jahr 2045 vorteilhaft. Hier sinken die Beitragsbelastungen – aufgrund der Beitragssatzdeckelung bei 22 Prozent – für den 40-Jährigen auf knapp 5.000 Euro pro Jahr. Also 400 Euro weniger als im Status quo des Jahres 2045. Ein 80-jähriger

¹² Infolge der Zunahme der Löhne und der dynamischen Rentenanpassungsformel steigen die Beitrags- und Rentenzahlungen im Zeitablauf an. Zur Vergleichbarkeit mit den Zahlungen im Jahr 2015 wurden die Beitrags- und Rentenzahlungen im Jahr 2045 daher um die Lohnentwicklung bereinigt.

Durchschnittsrentner profitiert gleichzeitig von der Fixierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent und erhält eine rechnerische Jahresrente von ca. 15.300 Euro.

Allerdings vernachlässigt die Darstellung auf der linken Seite die Zahlungsströme, die aus dem Steuersystem kommen. Wie oben schon gezeigt, verlagert der Vorschlag der doppelten Haltelinie erhebliche Belastungen auf die Steuerzahler. Gleiches gilt – durch die grundsätzliche Ko-Finanzierung der Rentenversicherung über Bundesmittel – auch in den anderen Szenarien. Die Situation im zeitlichen **Querschnitt** und **mit Berücksichtigung der Steuermittel** im Rentensystem (Abbildung 5, rechts) stellt sich wie folgt dar:

- Bereits **Status quo des Jahres 2015** (schwarze, gestrichelte Linie) steigen die Belastungen der Beitragszahler, da diese gleichzeitig auch Steuerzahler sind. Die netto empfangenen Leistungen der Rentner reduzieren sich aus demselben Grund.¹³
- Gleiches gilt für das **Referenzszenario 2045** (schwarze Linie), für die **Mütterrente** (dunkelblaue Linie) und bei einem **Rentenniveau von 46 Prozent** (hellblaue Linie). Auch in diesen beiden Fällen verschiebt sich die Kurve nach oben, da beide Altersgruppen über das Steuersystem an der Finanzierung der Rentenversicherung beteiligt sind. Die steuerlichen Belastungen für Beitragszahler sind entsprechend ihres Anteils an den Steuerzahlungen insgesamt absolut entsprechend höher als die der Rentnergeneration.
- Im Szenario **Doppelte Haltelinie** ist das Wirkungsprinzip vergleichbar. Die Kurve verschiebt sich durch die Einbeziehung der Steuerzahlungen nach oben. Die über 64-Jährigen erhalten in diesem Szenario weiterhin netto die höchsten Leistungen, nämlich in etwa auf dem aktuellen Niveau (Status quo 2015). Die Belastungen nehmen im Vergleich zu den übrigen Szenarien allerdings überproportional zu, so dass der Abstand zu den anderen Kurven geringer wird. Besonders deutlich wird dies für die Gruppe der Beitragszahler. Hier führen die deutlich höheren Steuerzahlungen dazu, dass die Nettoszahllast im Vergleich der Szenarien absolut die höchste ist. Der 40-Jährige muss gut 8.000 Euro pro Jahr für die Finanzierung der Rentenversicherung aufwenden.

Zusammenfassend verdeutlicht die Analyse im zeitlichen Querschnitt, dass die Reformen in der Regel zu spürbaren Mehrbelastungen für die Beitragszahler führen, während die Leistungsempfänger der GRV unter dem Strich von höheren Renten im Vergleich zum Status quo profitieren.

3.3 Altersspezifische Auswirkungen im Lebenszyklus

Die Querschnittsanalyse zeigt die Belastungen für die jeweils zu einem bestimmten Zeitpunkt lebenden Altersgruppen bzw. -jahrgänge. Ein zentraler Aspekt bleibt bei dieser Perspektive zwangsläufig unberücksichtigt, nämlich die Tatsache, dass die jeweiligen Jahrgänge im Zeitverlauf altern und damit ihre Position auf dem Zahlungsprofil verändern. Um diesen Effekt einzubeziehen, müssen die Ein- und Auszahlungen jahrgangsspezifisch im zeitlichen Längsschnitt bzw. im Lebenszyklus verfolgt werden.

¹³ Neben den steigenden Einkommensteuerzahlungen infolge des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung tragen die Rentner insbesondere über ihre Konsumausgaben bzw. die darauf entfallende Umsatzsteuer zur Finanzierung der Bundesmittel an die GRV bei.

Als heutige Generation betrachten wir die Geburtsjahrgänge 1915 und früher (heute 100-Jährige und älter) bis 2015 (heute 0-Jährige/Neugeborene). Zur Bestimmung der Netto-Zahllasten in den einzelnen Szenarien werden für jeden Geburtsjahrgang die zukünftig zu leistenden durchschnittlichen Zahlungen an die GRV sowie die im Gegenzug empfangenen durchschnittlichen Leistungen ermittelt.¹⁴ Als Zahlungen an die GRV berücksichtigen wir – analog zur Querschnittsbetrachtung – die direkten Zahlungen aus Beiträgen und die anteilig anfallenden indirekten Steuerzahlungen zur Finanzierung der Bundesmittel. Als Leistungen berücksichtigen wir neben den direkten Rentenzahlungen auch den „Arbeitgeberanteil“ der GRV für die Krankenversicherung der Rentner, die Leistungen zur Teilhabe (Rehabilitation) sowie alle sonstigen Ausgaben der GRV, wie etwa Verwaltungskosten.

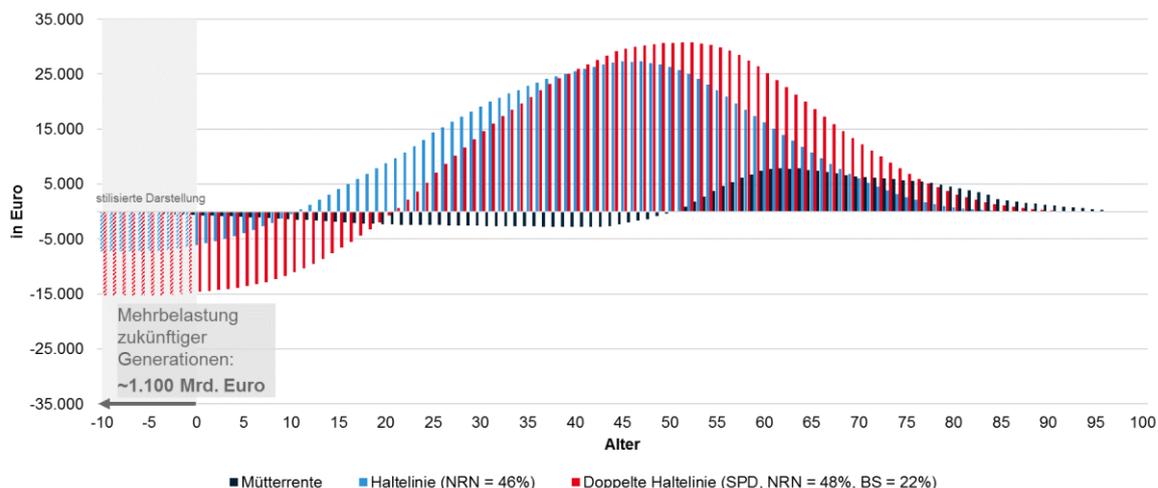
Die jeweiligen Zahlungen und Leistungen werden über die verbleibenden Lebensjahre summiert und auf das Jahr 2015 diskontiert. Die jeweiligen Beträge zeigen die Nettobelastung bzw. Nettoleistung, die der entsprechende Jahrgang im Jahr 2015 noch zu erwarten hat. Um die Wirkungen der jeweiligen Reformen im Sinne einer Gewinner- und Verlierer-Rechnung sichtbar zu machen, werden nachfolgend die Abweichungen vom Ergebnis bei aktuellem Rentenrecht abgebildet. Der derzeit gültige Kompromiss zur Verteilung der demografischen Belastungen im Rentensystem wird somit implizit als „Null-Linie“ definiert. In der Längsschnittperspektive ergibt sich das in Abbildung 6 dargestellte Ergebnis.

Trotz der vergleichsweise geringen Auswirkungen auf den Beitragssatz und das Rentenniveau (siehe Abb. 2) führt die **Mütterrente II** (dunkelblaue Säulen) in der Längsschnittperspektive zu einer spürbaren Umverteilung zwischen den heute lebenden Generationen. Da nur Eltern mit vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern von der Aufwertung der Kindererziehungsleistungen profitieren sind die Gewinner dieses Reformschritts die Altersjahrgänge 51 und älter (Geburtsjahrgänge 1964 und älter): Diese Jahrgänge erhalten durch die Mütterrente II im Durchschnitt gut 4.000 Euro an zusätzlichen Leistungen. Die Verlierer sind die 0- bis 50-Jährigen (Geburtsjahrgänge 1963 und jünger). Diese Jahrgänge müssen mit ihren Beitragszahlungen für die Finanzierung der Mütterrente aufkommen, profitieren selbst jedoch nicht oder nur noch in sehr geringem Umfang von der Aufwertung der Kindererziehungsleistungen. Netto ergibt sich für diese Altersgruppe ein Verlust von ca. 2.000 Euro.

Die Haltelinie beim **Rentenniveau von 46 Prozent** (hellblaue Säulen) bewirkt, dass fast alle *heute lebenden Generationen* von der Reform profitieren. Lediglich die unter 10-Jährigen müssen über ihren verbleibenden Lebenszyklus netto mehr in die Rentenversicherung einbezahlen als im Status quo. Die größten Verlierer sind die Neugeborenen des Jahres 2015 und alle zukünftigen Generationen (hierzu insbesondere Abbildung 8): Sie müssen im Reformszenario netto gut 6.000 Euro mehr zahlen als im Status quo. Alle älteren Jahrgänge erhalten hingegen mehr Leistungen. Maximal profitieren heute 46-Jährige: Sie müssen zwar in den letzten Jahren ihres Erwerbslebens auch etwas höhere Beiträge bezahlen (die größten Beitragssatzsteigerungen treten erst jenseits von 2035 auf, Abbildung 2), erhalten dafür aber während ihrer gesamten Rentenzeit höhere Leistungen. Netto ergibt sich ein Gewinn von ca. 27.300 Euro. Mit zunehmendem Lebensalter reduzieren sich die verbleibenden Lebensjahre, sodass der Vorteil abnimmt.

¹⁴ Die zukünftig noch zu leistenden Zahlungen bzw. noch zu empfangenden Leistungen umfassen für jeden Jahrgang jeweils den gesamten verbleibenden Lebenszyklus. In der Vergangenheit liegende Zahlungen werden bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt, da sie im Umlageverfahren bereits für vergangene Leistungen verwendet wurden und demnach nicht mehr zur Finanzierung des Rentensystems zur Verfügung stehen.

Abbildung 6: Altersspezifische Be- und Entlastung über den verbleibenden Lebenszyklus (in Euro) – Geburtsjahrgänge 1915 (100-Jährige) bis 2015 (0-Jährige) sowie zukünftige Generationen (exemplarisch -10-Jährige)



Quelle: Prognos 2017

Etwas mehr Verlierer produziert die **doppelte Haltelinie**. In diesem Szenario werden die Belastungen nicht nur größer, sondern der Wendepunkt verschiebt sich nach rechts bis ins Alter von 21 Jahren. Hintergrund sind die deutlich steigenden Steuerzahlungen an das Rentensystem. Netto liegt die maximale Belastung wiederum bei 0-Jährigen mit gut 14.500 Euro. Auch der maximale Vorteil des Szenarios mit doppelter Haltelinie „rutscht“ um fünf Jahre nach rechts. Die größten Gewinner der doppelten Haltelinie sind die heute 51-Jährigen mit einem finanziellen Vorteil von insgesamt rund 30.700 Euro.

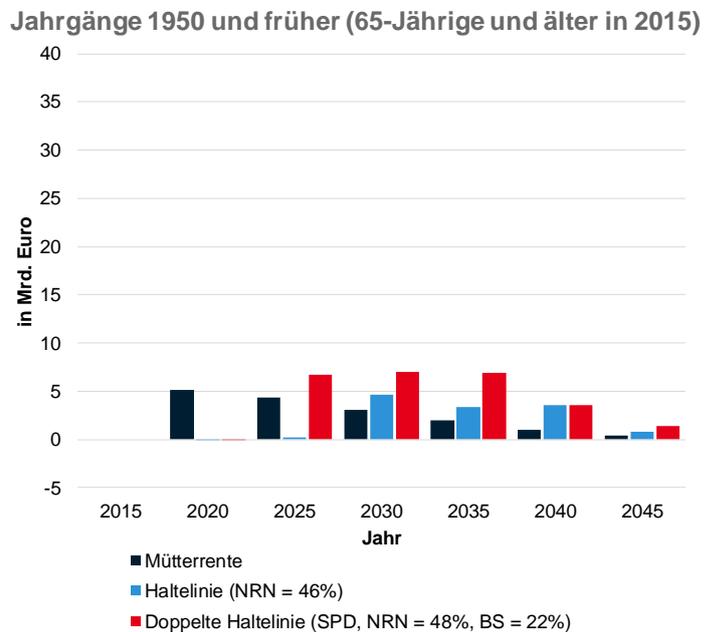
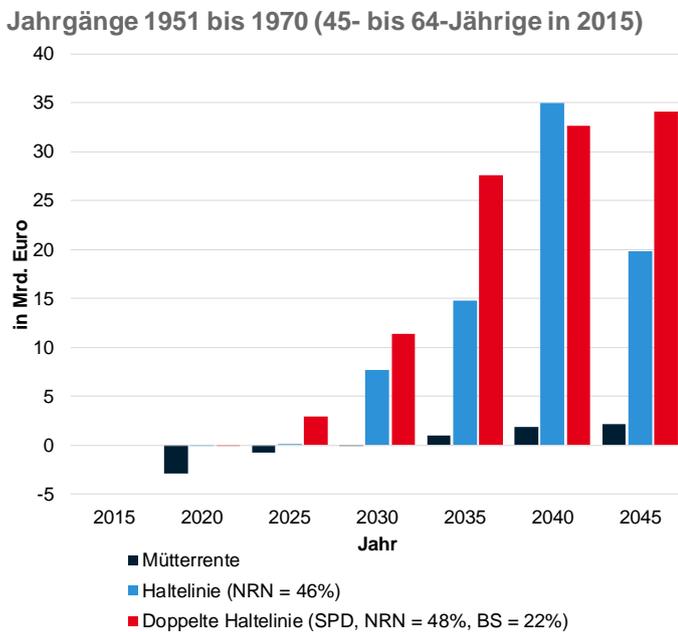
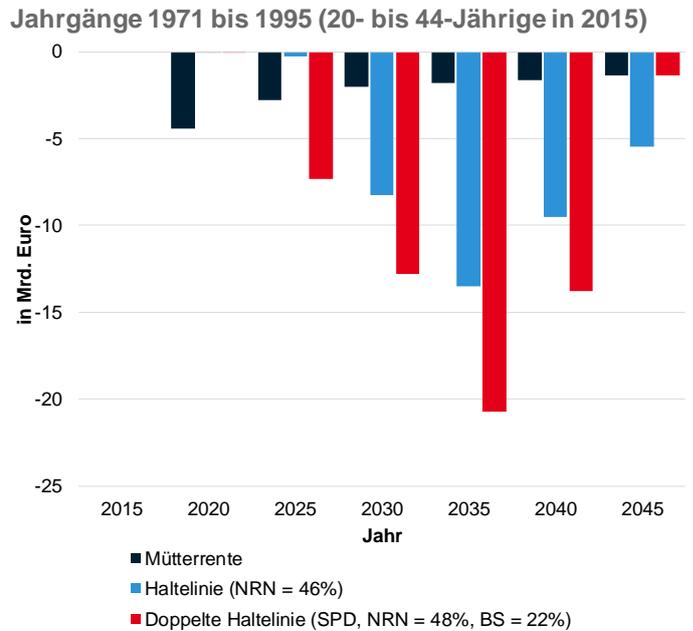
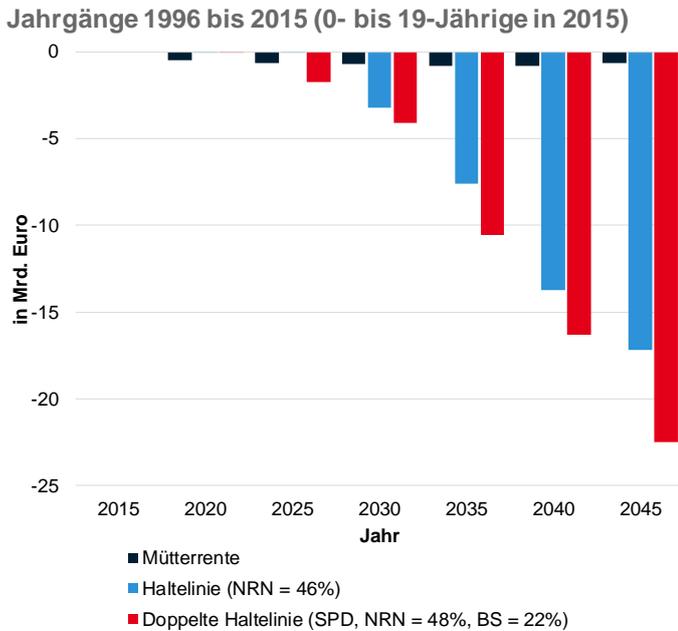
Abbildung 7 veranschaulicht die Be- und Entlastungen für vier Gruppen von Geburtsjahrgängen im Zeitablauf von 2015 bis 2045, um zu illustrieren, wann die jeweiligen Gewinne und Verluste zeitlich auftreten.¹⁵ Dabei sind oben links die im Jahr 2015 die Jahrgänge 1996 bis 2015 (unter 20-Jährige) abgebildet, oben rechts die Jahrgänge 1971 bis 1995 (20- bis 44-Jährige), unten links die Jahrgänge 1971 bis 1951 (45- bis 64-Jährige) und unten rechts die Jahrgänge 1950 und früher (65-Jährige und älter). Dabei zeigt sich: Die beiden jüngsten Kohorten werden in allen drei Szenarien bis zum Jahr 2045 deutlich stärker belastet, die beiden älteren Kohorten dagegen entlastet. Die höchsten Be- und Entlastungen entstehen dabei für die Fixierung des Rentenniveaus bei 46 Prozent und die doppelte Haltelinie

Für die Jahrgänge 1996 bis 2015 nimmt die Belastung dabei im Zeitablauf stetig zu. Hingegen erreicht die Mehrbelastung für die Jahrgänge 1971 bis 1995 ihr Maximum bereits im Jahr 2035 und sinkt danach stetig ab. Dies zeigt, dass diese Jahrgänge ab dem 2035 zunehmend selbst in Rente gehen werden. Die großen Gewinner dieser Belastungen der jüngeren Altersjahrgänge sind die Baby-Boomer-Jahrgänge 1951 bis 1970. Zwar zählen diese Jahrgänge bis etwa 2030 selbst noch zu den Beitrags- und Steuerzahlern. Unter dem Strich werden sie aber bereits in den kommenden Jahrzehnten deutlich entlastet. Die spürbare Entlastung bedeutet spiegelbildlich erhebliche zusätzliche Kosten für die GRV,

¹⁵ Die Unterteilung in die vier Altersgruppen soll zum einen grob die drei Lebensphasen Jugend, Erwerbstätigkeit und Ruhestand abbilden. Zum anderen wurde die zusätzliche Unterteilung der mittleren Lebensphase in jüngere und ältere Erwerbstätige so vorgenommen, dass die älteren Erwerbstätigen grob der Baby-Boomer-Generation entsprechen.

die aus der Fixierung des Rentenniveaus insbesondere für die geburtenstarken Jahrgänge entstehen. Im Vergleich dazu fallen die Kosten dieser Maßnahme für die aktuellen Rentnerjahrgänge 1950 und älter vergleichsweise gering aus.

Abbildung 7: Be- und Entlastung nach Altersjahrgängen im Zeitablauf (in Euro) – 2015 und 2045



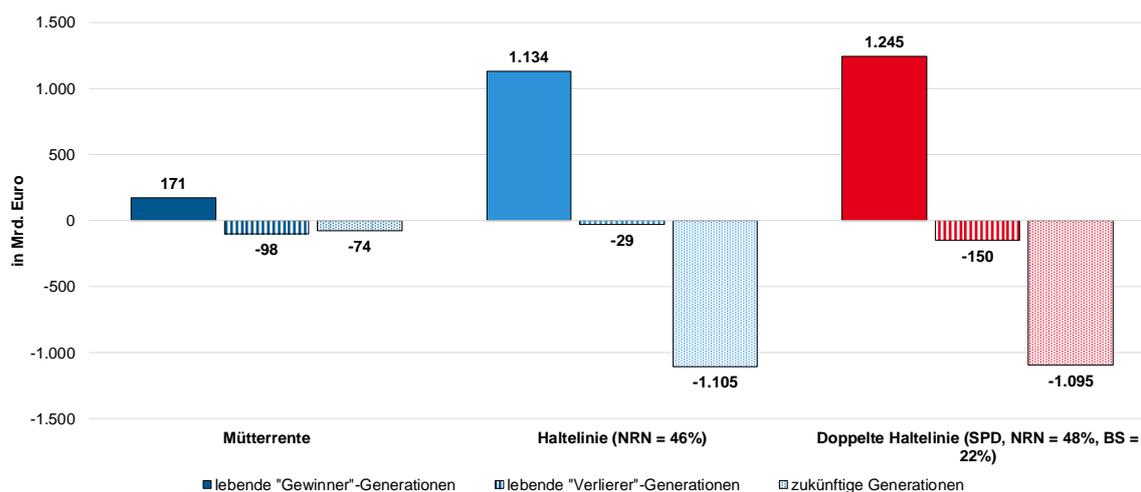
Quelle: eigene Berechnungen Prognos 2017

Die Längsschnittbetrachtung zeigt, dass die Reformvorschläge ältere Generationen zulasten der jüngeren Generationen besserstellen. Dies gilt insbesondere im Vorschlag mit doppelter Haltelinie. Hierbei haben wir unterstellt, dass die doppelte Haltelinie dauerhaft

Bestand hat.¹⁶ Im SPD Rentenkonzept ist die doppelte Haltelinie hingegen streng genommen nur bis zum Jahr 2030 garantiert. In diesem Fall würden die Ergebnisse sogar noch stärker zulasten der Jüngeren ausfallen, da diese höhere Beiträge und Steuern bezahlen müssten, selbst aber gar nicht mehr in den Genuss höherer Renten kämen.

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

Abbildung 8: Be- (-) und Entlastung (+) lebender und zukünftiger Generationen in Mrd. Euro (Barwert, in Preisen 2015)



Quelle: Prognos 2017

Bei der **Mütterrente II** summiert sich der finanzielle Vorteil der heute lebenden „Gewinner“-Generationen im Barwert auf einen Betrag von 171 Mrd. Euro. Dieser Betrag entspricht dem heutigen Gegenwartswert der zukünftig höheren Rentenzahlungen infolge der Aufwertung der Kindererziehungsleistungen für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder. Für die heute lebenden „Verlierer“-Generationen resultiert aus der Mütterrente II dagegen eine Belastung, welche sich auf einen Betrag von 98 Mrd. Euro summiert. Diese Mehrbelastung entspricht dem Betrag, den die jungen „Verlierer“-Generationen zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen der älteren „Gewinner“-Generationen beisteuern. Unter dem Strich verbleibt damit jedoch eine Finanzierungslücke von 74 Mrd. Euro. Diese entspricht dem Betrag den die zukünftigen Generationen zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen an die heute lebenden „Gewinner“ Generationen beisteuern müssen.

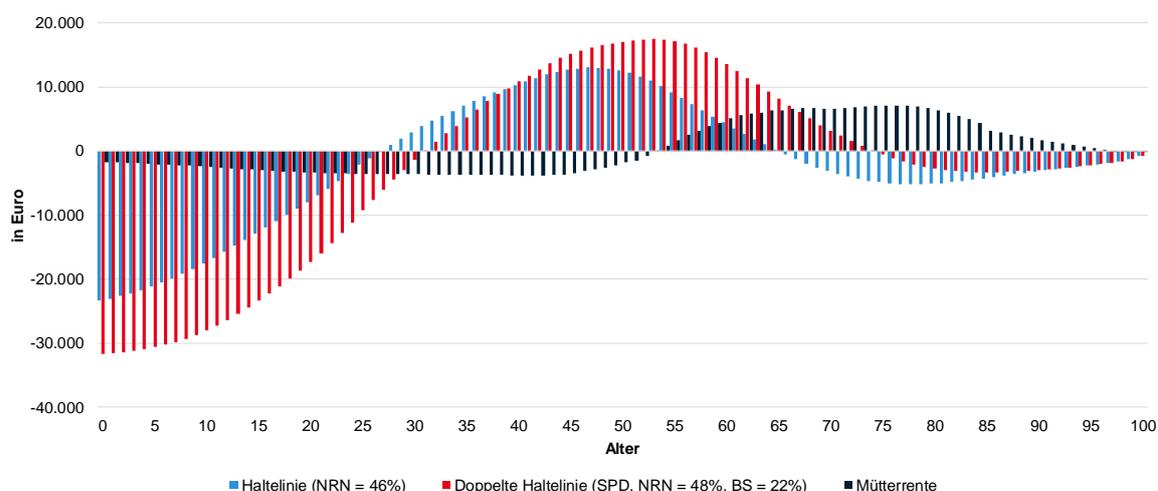
¹⁶ Siehe hierzu auch Fußnote 9.

Deutlich höher fallen die Lasten in den beiden Haltelinien-Szenarien aus. Für die **46-Prozent-Haltelinie** summiert sich der finanzielle Vorteil der lebenden „Gewinner“-Generationen auf einen Betrag von 1.134 Mrd. Euro. Im Unterschied zur Mütterrente steuern die lebenden Generationen jedoch nur einen geringen Betrag zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen bei. So summiert sich die Mehrbelastung der heute lebenden „Verlierer“-Generationen für die Fixierung des Nettorentenniveaus bei 46 Prozent auf lediglich 29 Mrd. Euro. Unter dem Strich verbleibt für die zukünftigen Generationen damit eine Mehrbelastung von 1.105 Mrd. Euro.

Im Szenario **Doppelte Haltelinie** summiert sich der finanzielle Vorteil der lebenden „Gewinner“-Generationen auf einen Betrag von 1.245 Mrd. Euro und liegt damit nochmals um etwa 110 Mrd. Euro höher als bei der 46-Prozent-Haltelinie. Gleichzeitig fällt allerdings auch die Mehrbelastung der heute lebenden „Verlierer“-Generationen mit einem Betrag von 150 Mrd. um etwa 120 Mrd. Euro höher aus. Im Vergleich zum Szenario **Haltelinie 46 %** verbleibt für die zukünftigen Generationen damit eine leicht geringere Mehrbelastung von 1.095 Mrd. Euro.

Im Sinne eines fairen Umgangs mit zukünftigen Generationen aber auch für einen fairen Vergleich der drei Reformszenarien sollten diese Lasten bei der Analyse ebenfalls berücksichtigt werden. In Abbildung 9 sind hierzu die Auswirkungen auf die Finanzierungslasten der heute lebenden Geburtsjahrgänge für eine Situation dargestellt, in der die zukünftigen Generationen nicht belastet werden. Hierbei wurde unterstellt, dass die heute lebenden Generationen über eine zusätzliche Steuer selbst in vollem Umfang für die Finanzierung der höheren Rentenzahlungen aufkommen. Zur Finanzierung der Mütterrente müsste jeder heute lebenden Beitrags- und Steuerzahler über seinen verbleibenden Lebenszyklus dann beispielsweise einen zusätzlichen Betrag von jährlich 50 Euro oder monatlich 4 Euro an den Bundeshaushalt abführen. Infolge des geringen Betrages ergeben sich hieraus jedoch lediglich geringe Auswirkungen für die Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den heute lebenden Generationen.

Abbildung 9: Altersspezifische Be- und Entlastung über den verbleibenden Lebenszyklus (in Euro) – Geburtsjahrgänge 1915 (100-Jährige) bis 2015 (0-Jährige) ohne Mehrbelastung zukünftiger Generationen



Quelle: Prognos 2017

In den beiden Haltelinien-Szenarien würde sich der Betrag dagegen spürbar auf jährlich etwa 760 Euro oder monatlich 63 Euro erhöhen. Für die Altersverteilung der Finanzierungslasten hat dies zur Folge, dass alle heute lebenden Jahrgänge stärker belastet werden und die Zahl der „Reform“-Verlierer deutlich steigt. Beschränkte sich die Zahl der Verlierer bisher auf die heute lebenden Jahrgänge bis zu einem Alter von 10 (Haltelinie) bzw. 20 Jahren (Doppelte Haltelinie) so werden nun alle Jahrgänge bis zu einem Alter von etwa 25 (Haltelinie) bis 30 Jahren (Doppelte Haltelinie) belastet. Darüber hinaus würden dann auch die älteren Jahrgänge ab einem Alter von 66 (Haltelinie) bzw. 76 Jahren (Doppelte Haltelinie) zu Reformverlierern. Die mittleren Altersjahrgänge im Alter zwischen 26 und 65 Jahren (Haltelinie) bzw. 31 und 75 Jahren (Doppelte Haltelinie) würden zwar weiterhin zu den Reformgewinnern zählen. Allerdings würde sich auch deren Nettovorteil in etwa halbieren.

Insgesamt zeigt sich, dass die in der aktuellen Diskussion befindlichen Vorschläge zur Reform der GRV durchweg ein schlechtes Geschäft für jüngere Menschen sind. Sie verlieren im Vergleich zum derzeit gültigen Finanzierungskompromiss im Rentensystem in der Spitze mehr als 30.000 Euro. Gewinner sind letztlich – sofern die Reformen nicht auch noch zulasten zukünftiger Generationen gehen sollen – die mittleren Altersjahrgänge und damit unter anderem die Babyboomer. Genau diese Jahrgänge wurden mit den Reformen nach der Jahrtausendwende explizit in die Verantwortung genommen, da die künftige finanzielle Schiefelage des Umlageverfahrens auf sie zurückzuführen ist. Selbst die heute bereits im Rentenalter befindlichen Personen werden über das Steuersystem zur Kasse gebeten und stellen sich letztlich schlechter als ohne Reformen.

4 Fazit

Die seit der Jahrtausendwende beschlossenen Rentenreformen haben eine Stabilisierung des Rentensystems bewirkt. Gleichzeitig wurde mit dem eingeschlagenen Kurs auch ein neuer Finanzierungskompromiss für den Generationenvertrag in der GRV beschlossen, um die Lasten der demografischen Entwicklung gerecht(er) zwischen Rentnern und Beitragszahlern sowie zwischen heutigen und zukünftigen Generationen zu verteilen. Bereits in den letzten Jahren ist das Leitmotiv der Generationengerechtigkeit in der Rentenpolitik jedoch wieder zunehmend aus dem Blick geraten und wurde der Finanzierungskompromiss für den Generationenvertrag in der GRV zu Ungunsten der jungen Generationen aufgeweicht.

Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Studie im Rahmen von drei Szenarien verschiedene Vorschläge zur Reform der gesetzlichen Rente einem Generationengerechtigkeits-Check unterworfen. Im **Mütterrentenszenario** werden die Auswirkungen einer weiteren Aufwertung der Kindererziehungsleistungen für vor 1992 geborene Kinder untersucht. Im **Szenario Haltelinie 46 %** betrachten wir die Auswirkungen einer Einführung einer Haltelinie für das Rentenniveau von 46 Prozent. Im **Szenario Doppelte Haltelinie** werden schließlich die Auswirkungen einer Fixierung des Rentenniveaus auf dem heutigen Niveau von etwa 48 Prozent sowie zusätzlich einer Deckelung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung bei 22 Prozent untersucht.

Das Ergebnis des Generationengerechtigkeits-Checks ist eindeutig: Gemessen am Maßstab der Generationengerechtigkeit verfehlen alle drei Vorschläge das Ziel einer für alle Generationen gerechten Rentenpolitik mehr oder weniger deutlich. Zu vergleichsweise geringen Kosten für zukünftige Generationen von Beitragszahlern führt eine weitere Aufwertung der Kindererziehungsleistungen für vor 1992 geborene Kinder. Im Szenario **Mütterrente** würden alle Jahrgänge ab einem Alter von etwa 50 Jahren profitieren, wobei die

großen Gewinner dieser Maßnahme die heutigen Rentner wären. Für die Lasten zur Finanzierung dieser Maßnahme müssten im Wesentlichen die heutigen Beitragszahler zwischen 20 und 50 Jahren. Mit einem Betrag von 600 Euro wäre die Mehrbelastung für einen heute Neugeborenen dagegen überschaubar.

Deutlich verfehlt wird das Ziel der Generationengerechtigkeit im Falle der Vorschläge für eine Fixierung des Rentenniveaus. Sowohl im Szenario **Haltelinie 46 %** als auch im Szenario **Doppelte Haltelinie** können sich alle heutigen Versicherten der GRV zu den Gewinnern zählen. Insofern mögen sowohl die Rentner als auch die jüngeren Beitragszahler es verschmerzen, dass die großen Gewinner dieser Vorschläge wie bereits in der Vergangenheit die geburtenstarken Baby-Boomer-Jahrgänge sind. Für diese summiert sich der finanzielle Vorteil über ihr verbleibendes Leben im Durchschnitt auf einen Betrag zwischen 25.000 und 30.000 Euro. Die Folgen einer solchen Politik hätten die zukünftigen Beitragszahler zu tragen. Für einen heute Neugeborenen ergibt sich je nach Szenario eine Mehrbelastung zwischen 6.000 und 15.000 Euro. Hinzu kommt allerdings ein Betrag in Höhe von etwa 1.100 Mrd. Euro, welchen die heute noch ungeborenen, zukünftigen Generationen zur Finanzierung der höheren Rentenzahlungen heutiger Generationen zusätzlich aufbringen müssten. Mit einer vorrauschauenden Politik, welche auch die Belange nachfolgender Generationen im Blick hat, sind die derzeit diskutierten Vorschläge für eine Fixierung des Rentenniveaus daher nicht vereinbar.