

Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung

In den vergangenen Jahren war die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung relativ entspannt. Gründe waren vorangegangene Reformen, eine Pause im demografischen Wandel und die gute Entwicklung am Arbeitsmarkt. Der Beitragssatz sank, und etliche Leistungen wurden ausgeweitet. Künftig setzt aber die demografische Entwicklung die Rentenfinanzen unter Druck. Es wird erwartet, dass die Lebenserwartung weiter steigt, und es treten die großen Baby-Boom-Kohorten ab Mitte der 2020er Jahre in den Ruhestand. Die Bundesregierung strebt eine Rentenreform für die längere Frist an.

Langfristige Vorausberechnungen sind dabei wichtig – trotz aller Unsicherheit. Sie verdeutlichen zentrale Entwicklungen und machen transparent, wie sich Reformen aus heutiger Perspektive auf Versicherte und Steuerpflichtige auswirken. Solche Vorausberechnungen werden hier vorgestellt. Sie veranschaulichen, wie die wesentlichen Stellgrößen der Rentenversicherung zusammenhängen: das gesetzliche Rentenalter, das Versorgungsniveau, der Beitragssatz und die Bundesmittel.

Bei den Simulationen wird deutlich, dass sich die demografischen Lasten kaum überzeugend über einzelne Stellgrößen auffangen lassen. Auch die derzeitigen Regelungen sehen vor, die Lasten breiter zu verteilen. So steigt etwa das Rentenalter bis Anfang der 2030er Jahre auf 67 Jahre. Ein Reformansatz wäre dessen systematische Verknüpfung (Indexierung) mit der zunehmenden Lebenserwartung. Das legen auch internationale Organisationen nahe. Beispielsweise ließe sich das Rentenalter nach 2030 so anheben, dass die Relation von Renten- zu Beitragsjahren in etwa stabil bleibt (statt, wie derzeit angelegt, immer weiter zu steigen). Die zunehmende Lebenszeit wäre dann mit einer längeren Erwerbsphase verbunden, aber auch die Rentenphase würde sich verlängern. Das Rentenalter müsste dazu bis 2070 auf 69½ Jahre steigen. Eine daraus resultierende umfangreichere Erwerbstätigkeit stützt gleichzeitig die Sozialbeiträge und Steuern. Mit einem steigenden Rentenalter und längeren Erwerbsphasen wachsen zudem die Rentenansprüche. Es wäre daher folgerichtig, das standardisiert ausgewiesene Versorgungsniveau zu dynamisieren, also mit steigendem Rentenalter entsprechend mehr Beitragsjahre in die Standardrente einzubeziehen.

Wenn der zunehmenden Lebenserwartung so mit dem Rentenalter Rechnung getragen würde, wäre noch insbesondere der Finanzdruck durch die niedrigeren Geburtenraten seit den 1970er Jahren zu bewältigen. Die bisherigen Regelungen verteilen diesen auf die übrigen Stellgrößen: Bis etwa 2040 würden der Beitragssatz und die Bundesmittel auch bei einem indexierten Rentenalter relativ stark steigen und das dynamisiert berechnete Versorgungsniveau sinken. Der Anpassungsbedarf wäre aber deutlich geringer. Nach 2040 würde sich das dynamisierte Versorgungsniveau mit entsprechend mehr Beitragsjahren eher seitwärts bewegen.

Die Akzeptanz der Rentenversicherung hängt nicht zuletzt davon ab, dass das Versorgungsniveau als angemessen angesehen wird. Würde eine längerfristige Haltelinie erwogen, wäre es naheliegend, auf ein wie beschrieben dynamisiertes Versorgungsniveau abzustellen. Zu verlässlichen Perspektiven gehört zudem, dass die resultierenden Finanzierungslasten akzeptabel erscheinen. Es wäre zu berücksichtigen, dass diese bereits ohne eine zusätzlich stützende Haltelinie erheblich steigen dürften, sowohl für die Beitragspflichtigen als auch für den Bundeshaushalt.

Staatliche Alterssicherung in Deutschland

■ Einleitung

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland: Auf sie entfallen etwa drei Viertel aller Einkommen aus Alterssicherungssystemen.¹⁾ Für Mitte des nächsten Jahrzehnts hat die Bundesregierung eine größere Reform angekündigt. Die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ soll diese bis März 2020 vorbereiten. Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über die GRV und deren Entwicklung im letzten Jahrzehnt gegeben. Im Anschluss werden die langfristigen Aussichten näher beleuchtet. Zahlreiche andere Aspekte der rentenpolitischen Diskussion wie etwa eine Mindestsicherung, die Rolle zusätzlicher betrieblicher und privater Altersvorsorge oder die Beamtenversorgung werden nicht behandelt.²⁾

■ Grundzüge der gesetzlichen Rentenversicherung

Gesetzliche Rentenversicherung im Umlageverfahren

Die GRV ist im Umlageverfahren organisiert. Damit finanzieren die Einnahmen eines Jahres unmittelbar die Ausgaben des gleichen Jahres. Die Einnahmen stammen überwiegend aus Beiträgen auf die beitragspflichtigen Einkommen (v. a. Bruttolöhne und -gehälter bis zur Beitragsbemessungsgrenze³⁾). Hinzu kommen Zahlungen des Bundes, die aus Steuereinnahmen zu finanzieren sind.⁴⁾ Die GRV darf sich nicht verschulden. Vielmehr ist eine Rücklage vorzuhalten, um unterjährigen Liquiditätsengpässen vorzubeugen. Zum Jahresende soll diese zwischen dem 0,2- bis 1,5-fachen einer durchschnittlichen Monatsausgabe (nach Abzug der Bundeszuschüsse) liegen. Wird damit gerechnet, dass dieses Intervall verfehlt wird, ist der Beitragssatz anzupassen. Dieser beläuft sich aktuell auf 18,6 % und ist bis 2025 auf höchstens 20 % gedeckelt. Bis dahin wäre eine etwaige Finanzierungslücke durch zusätzliche Bundesmittel auszugleichen.

Die individuelle Altersrente hängt im Wesentlichen von den zuvor gezahlten Beiträgen ab

(Teilhabeäquivalenz). Maßgeblich ist dabei die relative Einkommensposition, das heißt das Verhältnis des eigenen versicherungspflichtigen Entgelts zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten. Die Versicherten sammeln mit ihren Beiträgen jährlich Entgeltpunkte, die dieses Verhältnis widerspiegeln. Entspricht das eigene Entgelt dem Durchschnitt, so wird in dem betreffenden Jahr genau ein Punkt erworben. Die Summe der im Laufe des Erwerbslebens erworbenen Entgeltpunkte reflektiert somit zweierlei: die durchschnittliche relative Entgeltposition und die Länge der Beitragsphase. Die geleisteten Beiträge begründen den individuellen Rentenanspruch. Anders als bei Steuerzahlungen stehen den Rentenbeiträgen also davon abhängige Gegenleistungen des Staates gegenüber. Im Unterschied zur gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung hängen die Leistungen vom Umfang der zuvor gezahlten Beiträge ab.

Enger Zusammenhang zwischen eigenen Beiträgen und Ansprüchen

Der weit überwiegende Teil der GRV-Rentenausgaben entfällt auf Altersrenten, zuletzt 78 %. Darüber hinaus machten Erwerbsminderungsrenten 7 % und Hinterbliebenenrenten 15 % aus.⁵⁾ Bei Renteneintritt mit Erreichen der Regelaltersgrenze (im Folgenden: Rentenalter) ergibt sich die individuelle Altersrente aus dem Produkt der gesammelten Entgeltpunkte und dem aktuellen Rentenwert.⁶⁾ Der aktuelle Rentenwert wird mit der Rentenformel fortgeschrieben

Renten werden regelgebunden angepasst

1 Vgl. hierzu: BMAS (2016a).

2 Siehe hierzu u. a.: Deutsche Bundesbank (2015; 2016).

3 Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt im Jahr 2019 im Westen 80 700 € und im Osten 73 800 €. Für Personen, die Arbeitslosen- oder Krankengeld beziehen, werden ebenfalls Beiträge gezahlt. Für pflegende Angehörige zahlen die soziale Pflegeversicherung und für Eltern mit Kindern unter drei Jahren der Bund Rentenbeiträge. Mit diesen Beiträgen entstehen entsprechende Rentenansprüche: bei Krankheit und Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom vorherigen Einkommen; für pflegende Angehörige abhängig vom Pflegegrad und -umfang, für Eltern pauschal für jedes der ersten drei Lebensjahre des Kindes.

4 Die Bundesmittel sind u. a. etwa zu zwei Dritteln daran gebunden, wie sich die Pro-Kopf-Entgelte und der Beitragssatz entwickeln. Die übrigen Bundesmittel verändern sich v. a. mit der Lohnsumme und der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens (ohne Satzänderungen).

5 Vgl. hierzu: Deutsche Rentenversicherung (2018).

6 Ab- oder Zuschläge fallen bei vorgezogenem oder späterem Rentenzugang an. Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrente sind gesondert geregelt.

Definition wichtiger Begriffe in der Rentendiskussion: Rentenformel, Standardrente, Versorgungsniveau und Rentenanpassung

Rentenformel

Die monatliche Rente R berechnet sich aus folgender Formel (§§ 69, 70 SGB VI):

$$R = EP * ZF * ARW * RAF$$

- EP ist dabei die Summe der gesammelten Entgeltpunkte: Versicherte erwerben jährlich mit ihren Beiträgen Entgeltpunkte. Wie viele Punkte pro Jahr gutgeschrieben werden, ergibt sich aus dem Verhältnis des individuellen (versicherungspflichtigen) Entgelts zum Durchschnittsentgelt aller gesetzlich Rentenversicherten im betreffenden Jahr. Entspricht das eigene Entgelt dem Durchschnitt, wird genau ein Entgeltpunkt erworben.
- ZF ist der Zugangsfaktor, der Abschläge bei vorzeitigem (0,3 % pro Monat) oder Zuschläge bei hinausgeschobenem Renteneintritt (0,5 % pro Monat) umfasst.
- ARW bezeichnet den aktuellen Rentenwert, der jedes Jahr zum 1. Juli angepasst wird (siehe Rentenanpassung). Für Ostdeutschland gilt bis 2024 ein besonderer aktueller Rentenwert Ost.
- RAF steht für die Art der bezogenen Rente. Der Rentenartfaktor beträgt zum Beispiel 1 bei Altersrenten oder 0,6 bei Renten an ältere Hinterbliebene.

Standardrente

Die Standardrente ist eine Referenzgröße, die häufig für Vergleiche herangezogen wird. Sie ergibt sich, wenn Versicherte erstens zum gesetzlichen Rentenalter in Rente gehen, zweitens 45 Beitragsjahre aufweisen und drittens in jedem Jahr ein versiche-

rungspflichtiges Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgeltes aller Versicherten erzielen.

Multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert (derzeit 33,05 € in West- und 31,89 € in Ostdeutschland) ergibt sich die monatliche Standardrente von 1 487,25 € in West- und 1 435,05 € in Ostdeutschland, jeweils vor Steuern und Sozialbeiträgen.

Versorgungsniveau

Das Versorgungsniveau bildet die Standardrente (in Westdeutschland) in Relation zum durchschnittlichen versicherungspflichtigen Beschäftigtenentgelt ab.¹⁾ Beide Größen stellen auf das Niveau vor Steuern, aber nach Abzug der jeweils fälligen Sozialbeiträge ab (Rente: hälftiger Krankenversicherungs- und voller Pflegebeitragsatz; Entgelt: hälftige Beitragssätze zur Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung).

$$\text{Versorgungsniveau} = \frac{\text{Standardrente} - \text{Sozialbeiträge}}{\text{Durchschnittsentgelt} - \text{Sozialbeiträge}}$$

Das ermittelte Versorgungsniveau beläuft sich für das Jahr 2019 auf 48,1%. Die Standardrente fällt also knapp halb so hoch aus wie der Durchschnittsverdienst aller rentenversichert Beschäftigten (nach Abzug der Sozialbeiträge).

Die Besteuerung und damit das Versorgungsniveau nach Steuern unterscheiden sich nach individuellen Gegebenheiten. So ist die Besteuerung für die Rentenzugangsjahre unterschiedlich, da der steuerpflichtige Anteil bei neu angetretenen Renten von

¹ Das Durchschnittsentgelt (ohne die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) lag 2018 bei jährlich 37 873 € im Westen und 33 700 € im Osten.

Jahr zu Jahr steigt.²⁾ Auf der anderen Seite steigt der steuerfreie Anteil der Rentenbeiträge von Jahr zu Jahr. Im Fall eines Renteneintritts im Jahr 2019 liegt der Besteuerungsanteil der Rente bei 78 %. Für Zugänge ab dem Jahr 2040 ist die Rente vollständig zu versteuern. Außerdem hängt die Steuerbelastung im Einzelfall von zahlreichen weiteren Faktoren ab (Veranlagungsart, sonstige Einkünfte, Abzugsbeträge). Derzeit dürfte das Versorgungsniveau bei Rentenzugang nach Steuern (ohne weitere Einkünfte und ohne Kindergeldansprüche) näherungsweise knapp 10 Prozentpunkte höher liegen als das Niveau vor Steuern.³⁾

Jährliche Renten Anpassung

Die jährliche Renten Anpassung wird prinzipiell von drei Faktoren bestimmt: erstens der Veränderungsrate der beitragspflichtigen Entgelte je Beschäftigten; zweitens der Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und des unterstellten privaten Altersvorsorgeanteils sowie drittens dem Nachhaltigkeitsfaktor. Dabei werden die Entgelte separat für West- und Ostdeutschland berechnet. Für alle anderen Faktoren gelten bundeseinheitliche Werte.

Die konkrete Anpassungsformel lautet (§ 68 SGB VI):

$$ARW_t = ARW_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{bBE_{t-2}}{bBE_{t-3}} / \frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}} * \frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} * \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) * \alpha + 1 \right)$$

Dabei bezeichnen

- *ARW* den aktuellen Rentenwert. Dieser transformiert die Ansprüche in Form von Entgeltpunkten in konkrete Eurobeträge.
- *BE* die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten.

- *bBE* die beitragspflichtigen Entgelte je Beschäftigten (ohne Beamtinnen und Beamte und einschl. Arbeitslosengeldbeziehende).
- *AVA* den Altersvorsorgeanteil, der den für eine Riester-Rente vorgesehenen Beitrag widerspiegelt (seit 2012 unverändert bei 4%).
- *RVB* den Rentenversicherungsbeitragssatz.
- *RQ* den Rentnerquotienten, der die Anzahl der errechneten Standardrenten in Relation zur Anzahl der errechneten Durchschnittsbeiträge setzt, und α einen Sensitivitätsparameter, der auf 0,25 festgelegt ist. Änderungen im Rentnerquotienten beeinflussen damit zu einem Viertel die Renten Anpassung.

Die endgültigen Ergebnisse zur Entwicklung der durchschnittlichen beitragsrelevanten *bBE* liegen erst mit einer Verzögerung von gut einem Jahr vor. Daher wird für die jeweilige Anpassung zur Jahresmitte zunächst vorläufig die Steigerungsrate von *BE* in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aus dem Vorjahr verwendet. Im weiteren Verlauf wird diese über einen Korrekturfaktor zeitverzögert an die *bBE*-Entwicklung angeglichen (Korrektur um Relation der Entwicklung von *bBE* zu *BE* im Vorvorjahr).

² Praktisch wird der steuerfreie Rententeil im Jahr des Rentenzugangs als Eurobetrag ermittelt und dann konstant gehalten. Künftige Rentenerhöhungen sind dadurch voll zu versteuern.

³ Standardrente und Durchschnittsentgelt ohne Berücksichtigung zusätzlicher Einkünfte.

ben. Diese orientiert sich an der Lohnentwicklung. Sie berücksichtigt aber unter anderem auch Belastungen durch Sozialbeiträge und einen demografischen Faktor (siehe auch die Ausführungen auf S. 57 f.).

Versorgungsniveau oft Maßstab für Absicherung durch GRV

Die Absicherung durch die GRV wird in der öffentlichen Diskussion häufig am Sicherungsniveau vor Steuern (im Folgenden: Versorgungsniveau) gemessen. Das Versorgungsniveau bildet grob gesprochen den Rentenanspruch im Verhältnis zum vorherigen Einkommen ab. Konkret handelt es sich um das Verhältnis einer Standardrente zum aktuellen Durchschnittsentgelt, wobei jeweils die anfallenden Sozialbeiträge abgezogen werden (vgl. die Ausführungen auf S. 57 f.). Standardrente bezeichnet dabei eine Rente nach 45 Beitragsjahren mit jeweils einem Durchschnittsentgelt (also mit 45 Entgeltpunkten). Derzeit liegt das so definierte Versorgungsniveau bei gut 48 %. Bis 2025 gilt eine Haltelinie von 48 %.

Rückschau auf Entwicklungstendenzen seit 2008⁷⁾

Positive Entwicklung der GRV-Finanzien infolge günstiger Rahmenbedingungen und vorangegangener Reformen

Nach finanziell schwierigen Zeiten hat die GRV seit einigen Jahren von günstigen Rahmenbedingungen und vorangegangenen Reformen profitiert. So verbesserte sich insbesondere die Lage am Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosigkeit sank, und die Erwerbstätigkeit stieg stark, insbesondere im Alter. Hinzu kam eine Pause beim demografisch bedingten Ausgabendruck, weil die Nachkriegsjahrgänge, die in Rente gingen, vergleichsweise schwach besetzt waren. Nur kurz und begrenzt schlugen sich die Wirtschaftskrise 2009 und die konjunkturelle Delle um das Jahr 2013 nieder. Die günstige Finanzlage der GRV erleichterte es, dass ab dem Jahr 2014 Leistungen wieder ausgeweitet wurden: unter anderem mit der abschlagsfreien Rente ab 63 Jahren für besonders langjährige Versicherte und „Mütterrenten“. Trotz solcher Mehrausgaben sank der Beitragssatz seit 2012 in mehreren Schritten von zuvor 19,9 % auf zuletzt 18,6 %. Die Rücklage nahm per saldo den-



noch zu und lag Ende 2018 bei knapp 1,8 Monatsausgaben.

Die GRV-Einnahmen profitierten vor allem von der günstigen Arbeitsmarktentwicklung. So wuchs die Zahl der pflichtversichert Beschäftigten in den Jahren 2008 bis 2017 um 5 Millionen. Dies entspricht einem Anstieg um fast ein Fünftel oder jahresdurchschnittlich knapp 2 %. Die Beitragseinnahmen wuchsen mit durchschnittlich fast 3 % und damit schwächer als die Lohnsumme (gut 3 ½ %). Dies lag vor allem daran, dass der Beitragssatz um 1,3 Prozentpunkte sank.⁸⁾ Zu den höheren Beitragseinnahmen trug nicht zuletzt eine deutlich höhere Erwerbsbeteiligung Älterer bei. So verdoppelte sich die Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen von 2007 bis 2018 auf eine Größenordnung von 60 %.⁹⁾ Die Bundesmittel (Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten) legten etwas langsamer zu. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen sank gegenüber 2007, betrug zuletzt aber immer noch mehr als ein Viertel. Ausschlaggebend war, dass die Bundesmittel für die GRV zu zwei Dritteln an die Pro-Kopf-Ent-

Günstige Arbeitsmarktentwicklung erlaubte, Beitragssatz deutlich zu senken

⁷ Vgl. zur früheren Entwicklung: Deutsche Bundesbank (1999; 2008).

⁸ Zudem verringerten sich die Beiträge der Bundesagentur für Arbeit infolge der fallenden Arbeitslosigkeit. Auch wurden für Arbeitslosengeld II-Beziehende seit 2011 keine Rentenbeiträge mehr gezahlt.

⁹ Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt (2019d).

Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung ¹⁾

| Position | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Einnahmen | in Mrd € | | | | | | | | | | |
| Beiträge insgesamt | 167,6 | 169,2 | 172,8 | 177,4 | 181,3 | 182,0 | 189,1 | 194,5 | 202,2 | 211,4 | 221,6 |
| davon | | | | | | | | | | | |
| Pflichtbeiträge | 159,6 | 160,0 | 163,7 | 170,5 | 174,4 | 174,8 | 181,7 | 187,1 | 194,7 | 203,2 | 212,4 |
| Beiträge für Arbeitslose | 5,0 | 6,1 | 5,7 | 3,5 | 3,3 | 3,6 | 3,6 | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,3 |
| Sonstige Beiträge | 3,0 | 3,2 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,8 | 4,0 | 4,2 | 5,0 | 5,9 |
| Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt | 67,9 | 68,8 | 70,6 | 70,5 | 71,6 | 71,4 | 73,2 | 74,6 | 77,0 | 81,0 | 83,8 |
| davon | | | | | | | | | | | |
| Allgemeiner Bundeszuschuss | 38,2 | 38,7 | 39,9 | 39,6 | 39,9 | 38,9 | 39,8 | 40,2 | 41,4 | 43,8 | 44,6 |
| Zusätzlicher Bundeszuschuss | 18,2 | 18,7 | 19,1 | 19,2 | 20,1 | 21,0 | 21,5 | 22,2 | 23,1 | 24,0 | 24,9 |
| Beiträge für Kindererziehungszeiten | 11,5 | 11,5 | 11,6 | 11,6 | 11,6 | 11,6 | 11,9 | 12,1 | 12,5 | 13,2 | 14,3 |
| Sonstige Einnahmen | 7,3 | 6,7 | 6,7 | 7,1 | 6,8 | 6,7 | 6,8 | 7,1 | 7,2 | 7,4 | 7,4 |
| Insgesamt ¹⁾ | 242,8 | 244,7 | 250,1 | 255,0 | 259,7 | 260,2 | 269,1 | 276,1 | 286,4 | 299,8 | 312,8 |
| Ausgaben | | | | | | | | | | | |
| Rentenzahlungen | 204,1 | 208,5 | 211,9 | 212,6 | 216,4 | 219,6 | 226,2 | 236,6 | 246,1 | 255,3 | 263,3 |
| Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner | 14,1 | 14,4 | 14,3 | 15,0 | 15,3 | 15,5 | 16,0 | 16,7 | 17,4 | 18,0 | 18,6 |
| Verwaltungsausgaben | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 4,2 | 4,2 |
| Sonstige Ausgaben ²⁾ | 17,3 | 18,0 | 18,3 | 19,0 | 19,2 | 19,4 | 19,9 | 20,5 | 21,1 | 21,8 | 22,3 |
| Insgesamt ¹⁾ | 239,0 | 244,5 | 248,1 | 250,2 | 254,6 | 258,3 | 265,9 | 277,7 | 288,6 | 299,3 | 308,4 |
| Überschuss (+) bzw. Defizit (-) | 3,8 | 0,2 | 2,1 | 4,7 | 5,1 | 1,9 | 3,2 | -1,6 | -2,2 | 0,5 | 4,4 |
| Finanzielle Rücklagen | 15,9 | 16,1 | 18,5 | 24,1 | 29,4 | 32,0 | 35,0 | 34,1 | 32,4 | 33,4 | 38,2 |
| nachrichtlich: in % einer Monatsausgabe | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,4 | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,8 |
| Einnahmen | Veränderung gegenüber Vorjahr in % | | | | | | | | | | |
| Beiträge insgesamt | 3,3 | 0,9 | 2,1 | 2,7 | 2,2 | 0,4 | 3,9 | 2,9 | 4,0 | 4,5 | 4,8 |
| davon | | | | | | | | | | | |
| Pflichtbeiträge | 3,9 | 0,2 | 2,3 | 4,2 | 2,3 | 0,2 | 3,9 | 3,0 | 4,1 | 4,3 | 4,5 |
| Beiträge für Arbeitslose | -13,1 | 20,7 | -5,4 | -39,5 | -3,9 | 7,6 | -0,2 | -3,8 | -2,6 | -2,4 | -0,1 |
| Sonstige Beiträge | 4,1 | 5,3 | 5,8 | 3,0 | 2,1 | 1,6 | 6,6 | 4,2 | 4,8 | 19,6 | 18,8 |
| Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt | 0,6 | 1,3 | 2,6 | -0,2 | 1,7 | -0,3 | 2,5 | 1,9 | 3,2 | 5,2 | 3,5 |
| davon | | | | | | | | | | | |
| Allgemeiner Bundeszuschuss | 0,4 | 1,1 | 3,2 | -0,6 | 0,6 | -2,6 | 2,4 | 1,0 | 2,8 | 5,9 | 1,8 |
| Zusätzlicher Bundeszuschuss | 1,8 | 2,7 | 2,2 | 0,8 | 4,6 | 4,3 | 2,5 | 3,2 | 4,1 | 3,9 | 3,8 |
| Beiträge für Kindererziehungszeiten | -0,6 | -0,1 | 1,5 | -0,5 | 0,5 | -0,4 | 2,4 | 2,5 | 3,1 | 5,4 | 8,2 |
| Sonstige Einnahmen | 4,7 | -7,5 | 0,6 | 5,0 | -4,1 | -0,8 | 1,5 | 3,2 | 1,3 | 3,5 | 0,2 |
| Insgesamt ¹⁾ | 2,6 | 0,8 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 0,2 | 3,4 | 2,6 | 3,7 | 4,7 | 4,3 |
| Ausgaben | | | | | | | | | | | |
| Rentenzahlungen | 1,2 | 2,2 | 1,6 | 0,4 | 1,8 | 1,4 | 3,0 | 4,6 | 4,0 | 3,7 | 3,2 |
| Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner | 2,8 | 2,7 | -0,6 | 4,7 | 1,8 | 1,6 | 2,9 | 4,5 | 4,1 | 3,7 | 3,1 |
| Verwaltungsausgaben | 0,7 | 1,1 | -1,0 | 2,5 | 1,4 | 2,8 | 2,3 | 0,9 | 2,2 | 4,9 | -1,0 |
| Sonstige Ausgaben | 4,2 | 3,8 | 1,9 | 3,6 | 1,0 | 1,1 | 2,6 | 2,9 | 3,3 | 3,2 | 2,1 |
| Insgesamt ¹⁾ | 1,5 | 2,3 | 1,5 | 0,9 | 1,7 | 1,4 | 3,0 | 4,4 | 3,9 | 3,7 | 3,0 |
| nachrichtlich: | in % | | | | | | | | | | |
| Beitragssatz | 19,9 | 19,9 | 19,9 | 19,9 | 19,6 | 18,9 | 18,9 | 18,7 | 18,7 | 18,7 | 18,6 |
| Versorgungsniveau netto vor Steuern | 50,5 | 52,0 | 51,6 | 50,1 | 49,4 | 48,9 | 48,1 | 47,7 | 48,1 | 48,3 | 48,1 |

Quelle: Deutsche Rentenversicherung. * Angaben in Abgrenzung der Finanzstatistiken. **1** Ohne Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs. **2** Insbesondere Erstattungen an die knappschaftliche Rentenversicherung und Rehabilitationsaufwendungen.

gelte gekoppelt sind. Wächst die Beschäftigung, steigen damit die Bundesmittel weniger stark als die Beitragseinnahmen, die von der gesamten Lohnsumme abhängen.

Ausgaben durch demografische Pause und frühere Reformen gedämpft, zuletzt aber Leistungsausweitungen

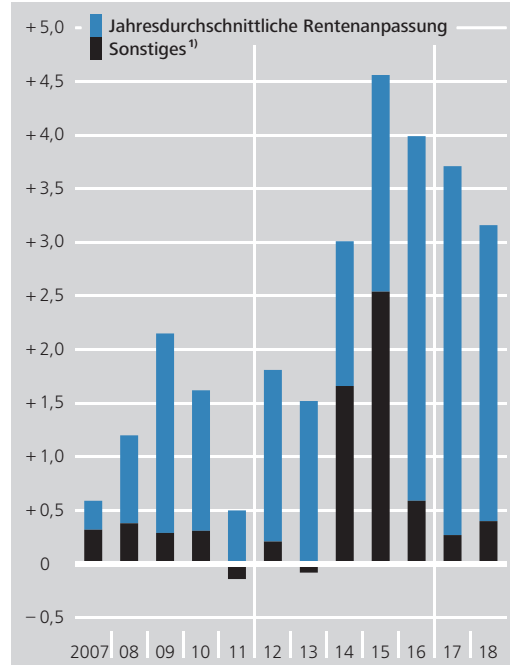
Wegen der guten Lage am Arbeitsmarkt und dem seit 2012 steigenden Rentenalter nahm auch das tatsächliche Eintrittsalter für Altersrenten seit 2007 im Durchschnitt deutlich auf 64 Jahre zu (+7 Monate seit 2007). Der Zuwachs wäre ohne die 2014 eingeführte abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren sicher noch höher ausgefallen. Die Ausgabenseite profitierte von den Rentenreformen im vergangenen Jahrzehnt und der demografischen Pause. Insgesamt nahm die Zahl der Rentenbeziehenden gegenüber 2007 um gut 1 Million Personen oder jahresdurchschnittlich um ½ % zu. Die Rentenausgaben stiegen durchschnittlich um 2 ½ % und damit schwächer als die Beitragseinnahmen.

Frühere Reformen stabilisierten Rentenfinanzen

Die grundlegenden Reformen zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts dämpften vor allem die Rentenanpassungen.¹⁰⁾ Zudem wurde 2007 beschlossen, das Rentenalter von 2012 bis 2031 von 65 Jahren auf 67 Jahre zu erhöhen.¹¹⁾ Außerdem wurde der vorzeitige Renteneintritt erschwert. Durch die reduzierten Rentenanpassungen, aber auch die höheren Beiträge für die soziale Pflegeversicherung sank das Versorgungsniveau. Ausgehend von 51,3 % im Jahr 2007 ging es auf 48,1 % im vergangenen Jahr zurück. Die gute Beschäftigungsentwicklung stützte das Versorgungsniveau dabei über den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel. Dieser zielt darauf ab, den Anstieg des Rentenbeitragsatzes im demografischen Wandel zu begrenzen. Dazu bewirkt er im Prinzip, dass die Renten langsamer wachsen, wenn sich das Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden erhöht (vgl. die Ausführungen auf S. 58). In den letzten Jahren erhöhte er die Renten indes, da die Zahl der Beitragszahlenden stärker zunahm als die der Rentenbeziehenden (vgl. zur zahlenmäßigen Entwicklung das Schaubild auf S. 59).

Rentenausgaben

Veränderung gegenüber Vorjahr in %



Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2018) und eigene Berechnungen. ¹⁾ Insbesondere Umfang und Struktur des Rentenbestandes. Hier schlagen sich auch Leistungsausweitungen wie die „Mütterrenten“ oder die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren nieder.

Deutsche Bundesbank

Alles in allem entwickelten sich die Rentenfinanzen damit seit 2008 deutlich günstiger als seinerzeit erwartet. Ausschlaggebend war die positive Beschäftigungsentwicklung. Obwohl zwischenzeitlich Leistungen ausgeweitet wurden, liegen der Beitragssatz heute 1,4 Prozentpunkte niedriger und das Versorgungsniveau 1 Prozentpunkt höher als beispielsweise im Herbst 2007 vorausberechnet.¹²⁾

GRV entwickelte sich deutlich günstiger als erwartet

¹⁰ Gleichzeitig wurde die kapitalgedeckte ergänzende Altersvorsorge auf individueller Ebene (Riester-Rente) stärker aus Steuermitteln gefördert. Auch die betriebliche Altersvorsorge wurde in diesem Zeitraum zunehmend begünstigt. Ziel ist dabei, dass eine ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge planmäßig niedrigere GRV-Versorgungsniveaus abfedert.

¹¹ Die gesetzliche Regelaltersgrenze (Rentenalter) von 67 Jahren gilt erstmals für den Geburtsjahrgang 1964. Dieser geht damit im Jahr 2031 mit 67 Jahren statt nach altem Recht im Jahr 2029 mit 65 Jahren regulär in Rente. Hinsichtlich des Renteneintritts gelten verschiedene Ausnahmen, wie insbesondere die angesprochene abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren.

¹² Vgl.: BMAS (2007).

Demografischer Wandel setzt Rentenfinanzen unter Druck

Rentenversicherung stark abhängig vom demografischen Wandel

Auf die Rentenversicherung wirkt sich der demografische Wandel stark aus. Zentrale Faktoren sind die Geburtenrate, die Lebenserwartung und die Migration. Darüber hinaus ist für die Rentenversicherung wichtig, wie sich die Erwerbsbeteiligung entwickelt.

Geburtenrate und ...

Die Geburtenrate¹³⁾ ist seit Mitte der 1960er Jahre stark gesunken. Sie ging von etwa 2 1/2 relativ zügig auf etwas unter 1 1/2 zurück. Zuletzt lag sie wieder etwas höher bei 1,57. Das Statistische Bundesamt unterstellt in der Basisvariante seiner aktuellen Bevölkerungsvorausschätzung eine weitgehend unveränderte Geburtenrate von 1,55.¹⁴⁾ Der starke Rückgang vor etwa 50 Jahren hat eine Art demografischen Buckel zur Folge: Vor allem wenn die relativ geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre (Baby-Boomer) ab Mitte der 2020er Jahre in Rente gehen, müssen sie von deutlich kleineren Kohorten finanziert werden. Mit dem Versterben der Baby-Boom-Generation lässt der zusätzliche Druck auf die Rentenversicherung durch besonders ungleiche Kohortengrößen wieder nach.

... Lebenserwartung belasten, ...

In der genannten Bevölkerungsvorausberechnung steigt die Lebenserwartung kontinuierlich weiter. Im Jahr 1960 betrug die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren im Durchschnitt (Männer und Frauen) 13 1/2 Jahre. Seitdem ist sie auf 19 1/2 Jahre gestiegen. Bis zum Jahr 2070 ist damit zu rechnen, dass sie um weitere 4 1/2 Jahre zunimmt. Bei unverändertem Rentenalter steigt damit die Rentenbezugsdauer stetig an.

... Migration entlastet

In den vergangenen Jahren kam es zu erheblichen Nettozuwanderungen. In den letzten zehn Jahren beliefen sie sich jahresdurchschnittlich auf eine Größenordnung von 400 000 Personen. Dazu hat im Wesentlichen die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung beigetragen. Für die GRV ist entscheidend, inwiefern sich durch Migration die Zahl und Struktur der Beitragszah-

lenden und dann später der Rentenbeziehenden verändern. Dafür sind drei Dinge entscheidend: das Alter der Zu- und Abwandernden, die Integration in den Arbeitsmarkt und der Einfluss auf die weitere demografische Entwicklung.¹⁵⁾ In der Bevölkerungsvorausberechnung sinkt die Nettomigration bis zum Jahr 2026 auf etwa 200 000 Personen pro Jahr (entspricht weitgehend dem langfristigen Mittelwert). Danach bleibt sie konstant. Die Migration wirkt damit dem Effekt der niedrigen Geburtenrate entgegen.

Alle drei demografischen Faktoren beeinflussen den Altenquotienten. Dieser bildet das Verhältnis der Älteren zu den Personen im Erwerbsalter ab. Das Erwerbsalter ist dabei häufig als Altersspanne von 20 Jahren bis unter 65 Jahren definiert. Da das Rentenalter aber sukzessive steigt, ist es im Folgenden als Spanne von 20 Jahren bis zum Rentenalter (der gesetzlichen Regelaltersgrenze) abgegrenzt. Beispielsweise lag im Jahr 1990 der so definierte Altenquotient bei 24 %. Auf eine Person oberhalb des Rentenalters kamen also etwa vier Personen im Erwerbsalter. Bis zum Jahr 2035 könnte der Altenquotient mit Rentenzugang der geburtenstarken Jahrgänge auf 45 % steigen. Im weiteren Verlauf bliebe der Altenquotient zunächst weitgehend stabil. Zwar steigt die Lebenserwartung weiter, aber es versterben nach und nach die starken Baby-Boom-Kohorten. Blicke wie nach derzeitiger Rechtslage das Rentenalter dann unverändert bei 67 Jahren, schließe danach die erwartete steigende Lebenserwartung allerdings

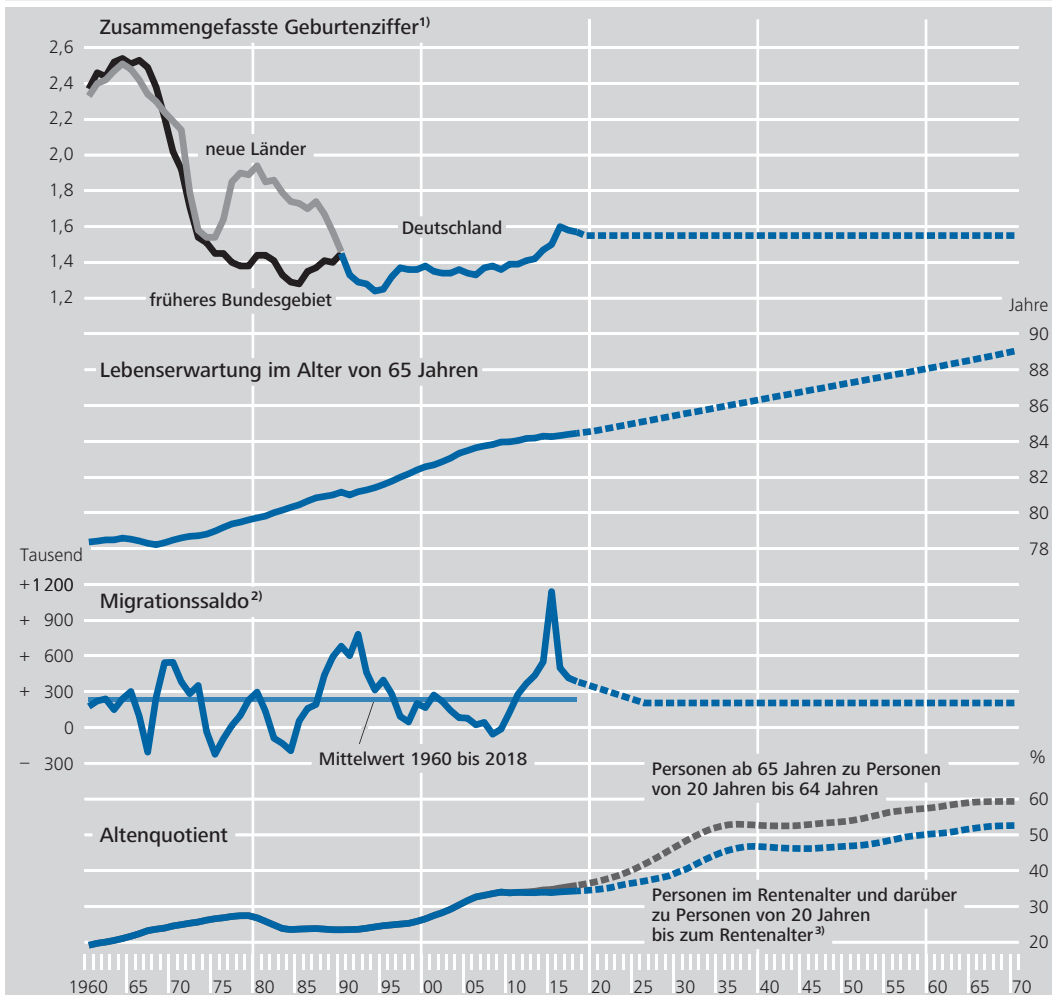
Demografischer Wandel erhöht Altenquotient und setzt Rentenfinanzen unter Druck

¹³ Die Geburtenrate spiegelt für jedes Jahr die hochgerechnete Zahl der Geburten je Frau im Alter zwischen 15 bis 49 Jahren wider. Es handelt sich hierbei um die zusammengesetzte Geburtenziffer eines Kalenderjahres, vgl. hierzu ausführlicher: Statistisches Bundesamt (2012; 2019a).

¹⁴ Dies würde für sich genommen zu einem Bevölkerungsrückgang führen. Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt (2019b). Die Vorausberechnungen reichen dabei bis zum Jahr 2060.

¹⁵ Bei Abwanderung können Rentenansprüche bestehen. Dann wird die Rentenversicherung im weiteren Verlauf nicht entlastet, obwohl die Zahl der inländischen Personen im Rentenalter geringer ausfällt. Umgekehrt gilt dies etwa für zuwandernde ältere Personen ohne Rentenansprüche. Im Nachhaltigkeitsfaktor werden alle gezahlten Renten berücksichtigt (auch die von ausgewanderten Rentenbeziehenden).

Zentrale demografische Kenngrößen



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamtes (2016; 2017a, 2017b; 2019b) bis 2060 und eigene Berechnungen. **1** Geburten pro Frau in der Altersspanne zwischen 15 Jahren und 49 Jahren, berechnet für das Berichtsjahr. **2** Zuzüge abzüglich Fortzüge. Vor 1991 früheres Bundesgebiet. **3** Mit Rentenalter wird hier die gesetzliche Regelaltersgrenze bezeichnet. Diese steigt nach derzeitiger Rechtslage auf 67 Jahre bis 2031.

Deutsche Bundesbank

wieder durch. Ein anhaltender Anstieg des Altenquotienten wäre die Konsequenz. Im Jahr 2070 läge er bei etwa 53 %. Auf eine Person oberhalb des Rentenalters kämen dann also weniger als zwei Personen im Erwerbsalter (vgl. oben stehendes Schaubild).

Neben diesen demografischen Faktoren spielt die Veränderung der Erwerbsbeteiligung für die Rentenfinanzen eine wichtige Rolle. Steigt die Erwerbsbeteiligung, mildert dies den demografischen Druck vorübergehend ab – bis sich die entsprechenden Rentenansprüche niederschlagen. Für Deutschland lässt sich bei der Erwerbsbeteiligung ein stabiler Aufwärtstrend er-

kennen. So ist etwa das Verhältnis abhängig Beschäftigter zur Bevölkerung in der Altersspanne zwischen 20 Jahren und gesetzlichem Rentenalter von 66 % im Jahr 1995 auf derzeit gut 80 % gestiegen. Zumeist ist in den Vorausberechnungen unterstellt, dass diese Quote noch etwas weiter zunimmt.¹⁶⁾

Zusammengenommen üben die genannten Entwicklungen gleichwohl erheblichen Druck auf die Rentenfinanzen aus. Es besteht daher aus heutiger Sicht Anpassungsbedarf bei den

¹⁶ Vgl. hierzu ausführlicher die Ausführungen auf S. 66f. und Statistisches Bundesamt (2019c).

Steigende Erwerbsbeteiligung wirkt demografischem Druck zeitweise entgegen

Zentrale Stellgrößen der Rentenversicherung müssen angepasst werden

zentralen Stellgrößen der Rentenversicherung gegenüber den derzeitigen Werten: Andernfalls steigen die Ausgaben auf Dauer deutlich stärker als die Einnahmen. Die zentralen Stellgrößen der Rentenversicherung sind dabei der Beitragssatz, das Versorgungsniveau, das Rentenalter (und damit die durchschnittliche standardisierte Rentenbezugsdauer) und die Bundesmittel.

Rentenpolitische Weichenstellungen bis 2025

Reformen der 2000er Jahre sahen breite Lastverteilung vor

Die Reformen der 2000er Jahre stellten wichtige Weichen, um den demografischen Wandel in der Rentenversicherung zu bewältigen. Sie sahen vor, die Lasten über alle Stellgrößen zu verteilen: Erstens werden die Rentenerhöhungen und damit das Versorgungsniveau gedämpft (flankierend wird die freiwillige private Vorsorge gefördert). Zweitens sind steigende Beitragssätze angelegt. Drittens sollen die Bundesmittel erheblich steigen (stärker als die Bemessungsgrundlagen der Steuern). Viertens steigt das Rentenalter bis Anfang der 2030er Jahre auf 67 Jahre.

Bis 2025 Haltelinien und Bundeshaushalt mit Pufferfunktion

Im weiteren Verlauf wurden dann seit dem Rentenpaket des Jahres 2014 Leistungen wieder selektiv ausgeweitet. Zur Finanzierung sind für sich genommen ein höherer Beitragssatz und zusätzliche Bundesmittel erforderlich, gleichzeitig fällt das Versorgungsniveau insgesamt niedriger aus. Das jüngste Rentenpaket 2019 veränderte dann die grundlegenden Mechanismen für Beitragssatz- und Rentenanpassung bis einschließlich 2025: Der Beitragssatz darf bis dahin nicht über 20 % steigen und das Versorgungsniveau nicht unter 48 % sinken (doppelte Haltelinie). Damit sind aus heutiger Sicht Finanzierungslücken angelegt. Diese sind durch höhere Bundesmittel auszugleichen. Für die Zeit danach ist eine grundlegende Reform angekündigt. Ohne weitere Anpassungen wäre ab 2026 wieder das zuvor geltende Recht mit dem beschriebenen Belastungsmix maßgeblich.

Längerfristige Perspektiven – derzeitige Rechtslage

Wie sich der demografische Wandel auf die Rentenversicherung auswirkt, kann mit Vorausberechnungen abgeschätzt werden. Die Bundesregierung schaut in ihrem jährlichen Rentenversicherungsbericht jeweils auf die nächsten 14 Jahre, zuletzt im November 2018 bis 2032.¹⁷⁾ Dies reicht jedoch nicht, um die bereits absehbaren Folgen des demografischen Wandels abzubilden. Wesentliche Veränderungen – etwa im Zusammenhang mit den Baby-Boomern – ergeben sich erst im weiteren Verlauf. So rechnet beispielsweise die Europäische Kommission in ihrem letzten Ageing Report bis zum Jahr 2070.¹⁸⁾ Zwar wächst die Unsicherheit mit dem Zeithorizont erheblich. Die grundlegenden Zusammenhänge und Herausforderungen für die GRV lassen sich gleichwohl erfassen. So können aus jeweils aktueller Sicht die erwarteten Entwicklungen und Wirkungen möglicher Reformen abgeschätzt werden. Längerfristige Vorausberechnungen liefern damit wichtige Informationen für Reformentscheidungen. Insgesamt verdeutlichen sie die Perspektiven und Risiken der staatlichen Alterssicherung für Politik und Versicherte.

Längere Horizonte bei Vorausberechnung wichtig

Im Folgenden werden die Langfristperspektiven bis zum Jahr 2070 auf Basis eines Mehrgenerationen-Modells (Overlapping Generations: OLG) der Bundesbank abgebildet. Dieses berücksichtigt die mittlere Variante der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (siehe zu den Annahmen und zum OLG-Modell die Ausführungen auf S. 65 ff.). Dargestellt wird im Folgenden zunächst eine Simulation auf Basis des derzeitigen Rechtsstandes. Im Anschluss verdeutlichen weitere Simulationen die Bedeutung der zentralen Rentenstellgrößen. Die Ergebnisse solcher Langfristberechnungen mit einem stilisierten Modell sind mit Vorsicht zu interpretieren: Sie sind nicht als präzise Punktprognosen zu verstehen. Vielmehr

Langfristige Vorausschau mit OLG-Modell

¹⁷ Vgl. hierzu: BMAS (2018).

¹⁸ Siehe hierzu: Europäische Kommission (2018).

Zum OLG-Modell und wesentlichen Annahmen der Simulationen

Grundzüge des OLG-Modells

Die Simulationsergebnisse basieren auf einem in der Bundesbank entwickelten allgemeinen Gleichgewichtsmodell mit überlappenden Generationen (Overlapping Generations: OLG).¹⁾ Es beinhaltet gewinnmaximierende Unternehmen, rationale nutzenmaximierende private Haushalte und den Staat. Dieser Modellrahmen erfasst mikro- und makroökonomische Zusammenhänge. Haushalte reagieren somit beispielsweise auf Änderungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), etwa des Rentenalters oder des Versorgungsniveaus. Das veränderte Haushaltsverhalten wiederum beeinflusst die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Staatsfinanzen. Die GRV ist somit in ein gesamtwirtschaftliches Modell integriert. Hierin liegt ein Unterschied zu früheren Analysen der Bundesbank.²⁾ In den Simulationen liegt der Fokus aber auf budgetären Zusammenhängen der Rentenversicherung im Kontext des demografischen Wandels. Vor diesem Hintergrund wurde die gesamtwirtschaftliche Modellierung teils vereinfacht.

Das Modell konzentriert sich auf Deutschland. Die jeweiligen Parameter sind deshalb auf die deutsche Situation zugeschnitten. Dabei dürfte die Entwicklung der Kapitalrendite in Deutschland überwiegend von der Entwicklung am internationalen Kapitalmarkt abhängen. Dieser ist im vorliegenden Einlandmodell aber nicht modelliert. Im Basisszenario bestimmt somit die durch die alternde Bevölkerung steigende Sparneigung der inländischen privaten Haushalte die Kapitalrendite. Dies erscheint insofern gerechtfertigt, als internationale demografische Entwicklungen in der Grundtendenz

vergleichbar sind. Es wären somit ähnliche Ergebnisse zu erwarten, wenn das Modell einen internationalen Kapitalmarkt beinhalten würde. Der demografische Wandel würde für sich genommen auch dann zu niedrigeren Kapitalrenditen führen. Es erscheint allerdings plausibel, dass deutsche Rentenreformen die internationale Kapitalrendite nur sehr begrenzt beeinflussen. Insofern wurde der Renditepfad in den vom Basisszenario abweichenden Simulationen unverändert gelassen.

Die Generationen im Modell

In der Modellökonomie leben mehrere Generationen gleichzeitig. Jedes Jahr tritt eine neue Generation ein (genauer: eine Kohorte von 20-Jährigen). Die Generationen können unterschiedlich groß sein. Eine einzelne Generation ist für sich genommen homogen und besteht aus identischen Haushalten. Hierin liegt eine wesentliche Vereinfachung. So können insbesondere Fragen zur Einkommensverteilung innerhalb der Generationen nicht analysiert werden (z. B. zur Altersarmutsgefährdung). Zu einem Zeitpunkt befinden sich die verschiedenen Generationen in unterschiedlichen Lebensphasen: Haushalte durchwandern einen Lebenszyklus, in dem sie zuerst arbeiten und später im Ruhestand sind. Am Ende einer jeden Periode sterben die einzelnen Haushalte mit einer vorgegebenen Wahrscheinlichkeit. Je älter ein Haushalt ist, desto größer ist diese

¹ Das Modell basiert methodisch auf dem Ansatz von Auerbach und Kotlikoff (1987). Es handelt sich dabei im Kern um ein Modell, wie es auch verwendet wird in Börsch-Supan und Ludwig (2009) oder in Vogel et al. (2017). Es wird demnächst in einem Diskussionspapier der Bundesbank detailliert vorgestellt.

² Vgl. insbesondere: Deutsche Bundesbank (2016).

Zentrale demografische Stellgrößen

| Stellgröße | Annahme |
|--|--|
| Geburtenrate | Konstant bei 1,55 Kindern je Frau. |
| Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren | Steigt von 84,4 Jahren (2018) auf 89,0 (2070) Jahre. |
| Nettomigration (Saldo aus Zu- und Fortzügen) | Sinkt bis 2026 auf 206 000 Personen pro Jahr, danach konstant (2018: 400 000). |

Deutsche Bundesbank

Wahrscheinlichkeit. Später geborene Jahrgänge haben eine höhere Lebenserwartung.

Demografie und Erwerbsbeteiligung

Der Fokus dieses Bundesbank-OLG-Modells liegt auf den demografischen Herausforderungen für Deutschland aus der heutigen Sicht. Hierzu bildet es die für Deutschland projizierte Bevölkerungsentwicklung detailliert ab.

Die wesentlichen demografischen Stellgrößen sind Geburtenrate, Lebenserwartung und Migration. Die modellierte Bevölkerungsentwicklung basiert dabei bis zum Jahr 2060 auf einer mittleren Variante der jüngsten Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes.³⁾ Nach 2060 werden die Annahmen für Geburtenrate und Migration konstant gehalten. Die Lebenserwartung steigt zunächst noch bis 2100 im Durchschnitt der Vorjahre und bleibt dann stabil.⁴⁾

Neben der Anzahl an Personen im erwerbsfähigen Alter ist die Erwerbsbeteiligung bedeutsam. Die Erwerbsbeteiligung ist im Modell definiert als das Verhältnis der Anzahl an abhängig Beschäftigten zur Anzahl an Personen im Alter zwischen 20 Jahren und dem gesetzlichen Rentenalter.⁵⁾ Die Erwerbsbeteiligung der einzelnen Geburtsjahrgänge verläuft im Lebenszyklus hügelartig. Für die vergangenen Jahre zeigt sich eine steigende Erwerbsbeteiligung insbesondere

von Frauen und Älteren. Es wird in der Modellierung unterstellt, dass sich dieser Trend fortsetzt. Ein steigendes gesetzliches Rentenalter führt dabei zu einem längeren Erwerbsleben. Im Modell steigt die Erwerbsbeteiligung im Basisszenario unter den getroffenen Annahmen von 80¼ % im Jahr 2018 auf 81½ % im Jahr 2035. Bis 2050 erreicht sie 82¼ % und bleibt danach konstant. Insgesamt besteht hinsichtlich der Annahmen zur Erwerbsbeteiligung eine besondere Unsicherheit.

Der Staat im Modell

Der Staat erhebt proportionale Steuern auf Arbeitseinkommen, Renten, Kapitaleinkommen und privaten Konsum. Das Budget des Staates ist annahmegemäß jährlich ausgeglichen. Dies geschieht dadurch, dass sich der Konsumsteuersatz endogen anpasst. Die – wenn auch vereinfachte – Modellierung des Staates zeichnet ein umfassenderes Bild als Modelle, die allein auf die GRV beschränkt sind.

Die GRV ist im Modell relativ detailliert abgebildet. Die Einnahmen der GRV setzen sich aus Sozialbeiträgen und Bundesmitteln zusammen. Diese Einnahmen finanzieren die jährlichen Ausgaben der GRV. Der Beitragssatz wird im Basisszenario so gesetzt, dass das jährliche Budget der GRV ausgeglichen ist. Die Bundesmittel orientieren

³ Vgl.: Statistisches Bundesamt (2019b). Es wurden die Annahmen der jeweils zweiten Variante (G2-L2-W2) gewählt. Bei diesen liegen Geburtenrate, Lebenserwartung und Wanderungssaldo (Migration) im Mittelfeld der übrigen Varianten.

⁴ Die Vorausberechnungen enthalten auch Angaben zum Altersprofil der jeweils Zu- und Abgewanderten. Das Modell unterscheidet jedoch nicht zwischen neu Zugewanderten und den bisher im Inland lebenden Personen.

⁵ Es wird unterstellt, dass der Anteil der Selbstständigen an den Erwerbspersonen konstant bleibt (9½ %). Zudem wird angenommen, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den abhängig Beschäftigten unverändert bleibt (81 %).

sich zum überwiegenden Teil am Beitragsatz und dem Pro-Kopf-Lohn, und insofern wird der Bund wie eine beitragszahlende Person behandelt. Zum kleineren Teil entwickeln sie sich wie die Sozialbeiträge.⁶⁾

Die individuelle Rentenhöhe ergibt sich aus den in der Erwerbsphase erworbenen Entgeltpunkten und dem aktuellen Rentenwert. Dabei liegen im Wesentlichen die Rentenanpassungsformel nach derzeitiger Rechtslage oder die jeweilige Ausgestaltung in den abweichenden Simulationen zugrunde.

Beim Staat sind neben den Bundesmitteln für die GRV Ausgaben für den Staatskonsum modelliert. Letzterer wird im Zeitverlauf in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung stabil gehalten. Die Bundesmittel steigen hingegen in allen Simulationen schneller als die Wertschöpfung und damit die modellierte Steuerbasis. Dies führt letztlich zu einem steigenden Konsumsteuersatz.

Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

Die im Modell abgebildeten Ausgaben der GRV enthalten sowohl Ausgaben für Renten wegen Alters als auch weitere Ausgaben der GRV: Renten bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene, Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung oder Ausgaben für Rehabilitation und Verwaltung. Abgesehen von den Hinterbliebenenrenten wird für sie unterstellt, dass sie sich parallel zu den Ausgaben der regulären Altersrente entwickeln. Die Hinterbliebenenrenten zeigten in der Vergangenheit einen deutlich rückläufigen Trend. Dieser dürfte nicht zuletzt mit der gestiegenen Erwerbsbeteiligung vor allem der Frauen (bei verschärften Anrechnungsbestimmungen) zusammenhängen. Dieser Trend wird bis zum Jahr 2070 fortgeschrieben. Im Ergebnis halbiert sich bis dahin der

Anteil der Hinterbliebenenrente in etwa (gegenüber dem heutigen Niveau).

Quantitative Ergebnisse anschaulich, aber konkrete Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren

Der Aufsatz weist quantitative Ergebnisse für die jeweiligen Simulationen aus. So können Entwicklungstendenzen abgebildet und wichtige Zusammenhänge dargestellt werden. Es handelt sich dabei aber nicht um Prognosen mit dem Anspruch, die Zukunft genau vorherzusagen. Angesichts der hohen Unsicherheit ist dies – wie auch bei anderen Modelltypen – unrealistisch. So sind auch etliche Aspekte nur stilisiert erfasst und ökonomische Zusammenhänge vereinfacht abgebildet. Dies ist nötig, um das Modell handhabbar zu machen. Zudem sind zahlreiche Annahmen für sehr lange Zeiträume zu treffen. Insofern sind die ausgewiesenen konkreten Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren.

⁶ Im Ergebnis wird damit das Gewicht der Bundesmittel im Fall von steigenden Beitragsätzen etwas überschätzt, da ein Teil der Bundeszuschüsse nicht an den Beitragsatz angebunden ist. Die Bundesmittel sind im Modell im Übrigen etwas breiter abgegrenzt und beinhalten auch Beitragszahlungen aus anderen Sozialversicherungszweigen, die hier nicht explizit modelliert sind.

*Ergebnisse des
Basisszenarios
im Spektrum
anderer
Veröffent-
lichungen*

verdeutlichen sie wesentliche Zusammenhänge und für einzelne Maßnahmen die relativen Größenordnungen ihrer Wirkungen.

Die Ergebnisse des Basisszenarios, das die derzeitige Rechtslage berücksichtigt, liegen im Spektrum anderer Simulationen.¹⁹⁾ Dabei ergeben sich Abweichungen unter anderem aus Unterschieden in der Modellklasse, den getroffenen Annahmen, dem Ausgangsjahr (und damit dem letzten Ist-Datenstand) sowie den zugrunde gelegten rechtlichen Regelungen.

Beitragssatz

*Demografischer
Druck erhöht
Beitragssatz
und ...*

Der Beitragssatz ist anzuheben, wenn andernfalls der Mindestumfang der Schwankungsreserve unterschritten würde. Bis zum Jahr 2025 gilt aber die Obergrenze für den Beitragssatz von 20 %. Demografiebedingt ist damit zu rechnen, dass die derzeit hohe Rücklage in den kommenden Jahren bis auf ihre Untergrenze abschmilzt und der Beitragssatz von derzeit 18,6% anzuheben ist. Aus heutiger Sicht erreicht der Beitragssatz die Obergrenze im Jahr 2025. Gemäß der Simulation auf Basis der derzeitigen Rechtslage steigt der Beitragssatz danach bis Ende der 2030er Jahre mit dem Rentenzugang der Baby-Boomer besonders stark (auf eine Größenordnung von 24 %). Bis 2070 wächst er zwar langsamer, aber immer noch deutlich weiter (auf 26 %).

Versorgungsniveau nach 45 Beitragsjahren

*... senkt Ver-
sorgungsniveau*

Für das Versorgungsniveau (vgl. Erläuterungen auf S. 57 f.) greift bis 2025 die Haltelinie von 48 %. Danach wirkt nach geltendem Recht wieder der Nachhaltigkeitsfaktor. Vor allem deshalb sinkt dann das Versorgungsniveau kontinuierlich.²⁰⁾ Ende der 2030er Jahre ergeben die Simulationen eine Größenordnung von knapp 43 %, 2070 von 40 %. Dem Rückgang steht potenziell eine freiwillige private Altersvorsorge gegen-

über, worauf die diesbezüglichen Fördermaßnahmen abzielen.²¹⁾

Generell ist zu beachten, dass zwar das ausgewiesene Versorgungsniveau bei konstant 45 Beitragsjahren sinkt, aber – mit dem auf 67 Jahre steigenden Rentenalter – die Beitragsjahre zunehmen. Auf diesen Aspekt wird im Folgenden noch eingegangen. Zudem ist im Hinblick auf die Absicherung durch die Rentenversicherung zu berücksichtigen, dass der Anteil von Rentenbeziehenden in den jeweiligen Kohorten im Zeitverlauf spürbar steigt: Hier schlägt sich nieder, dass die vorangegangene Erwerbsbeteiligung in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat.

*Stärkere und
längere Erwerbs-
beteiligung
vernachlässigt*

Rentenalter

Das auf 67 Jahre steigende Rentenalter (gesetzliche Regelaltersgrenze) verhindert bis 2031, dass die zunehmende Lebenserwartung die relative Rentenbezugsdauer erhöht. Als relative Rentenbezugsdauer wird das Verhältnis zwischen Jahren des Rentenbezugs und Jahren der Beitragszahlungen bei regulärem Renteneintritt bezeichnet.²²⁾ Im weiteren Verlauf (ab den 2030er Jahren) stehen – bei einem ab dann

*Höheres Renten-
alter dürfte
relative Renten-
bezugsphase
vorübergehend
in etwa
stabilisieren*

¹⁹ Vgl.: BMAS (2018a), Börsch-Supan und Rausch (2018), Burret und Ehrentraut (2019), Geyer et. al. (2019a), sowie Werding (2018).

²⁰ Ein steigender Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung und/oder ein sinkender Satz der Arbeitslosenversicherung verstärken den Rückgang des Versorgungsniveaus für sich genommen. Anpassungen dieser Sätze sind im Folgenden nicht berücksichtigt, da der Umfang schwer abzuschätzen ist. Steigt etwa der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung um 1 Prozentpunkt, liegt das Versorgungsniveau um etwa ¼ Punkt niedriger als hier errechnet.

²¹ Für ein Gesamtbild der Alterssicherung ist ggf. zusätzlich eine individuelle und eine betriebliche kapitalgedeckte Altersvorsorge zu berücksichtigen. Deren mögliche Erträge werden angesichts des anhaltenden Niedrigzinsumfelds kritisch diskutiert. Dies steht aber nicht im Fokus dieses Aufsatzes. Gesamtversorgungsniveaus mit unterschiedlichen Renditen am Beispiel einer Riester-Rente zeigt etwa: Deutsche Bundesbank (2016).

²² Dabei ist hier definiert, dass die Erwerbstätigkeit mit 20 Jahren beginnt und mit Renteneintritt zur gesetzlichen Regelaltersgrenze endet. Im OLG-Modell ist unterstellt, dass sich mit dem gesetzlichen Rentenalter – wie bisher – auch der tatsächliche Rentenzugang nach hinten verschiebt (vgl. auch S. 65 ff.).

wieder unveränderten Rentenalter – konstanten Beitragsjahren wieder immer mehr Rentenjahre gegenüber. Dies belastet die Rentenkassen sukzessive. Bereits in der Vergangenheit erhöhte sich die relative Rentenbezugsdauer durch die zunehmende fernere Lebenserwartung stark: Sie stieg von 30 % im Jahr 1960 bis auf 42 % im Jahr 2011. Ohne weitere Anhebung des gesetzlichen Rentenalters läge sie im Jahr 2070 bei 47 % (vgl. Schaubild auf S. 72).

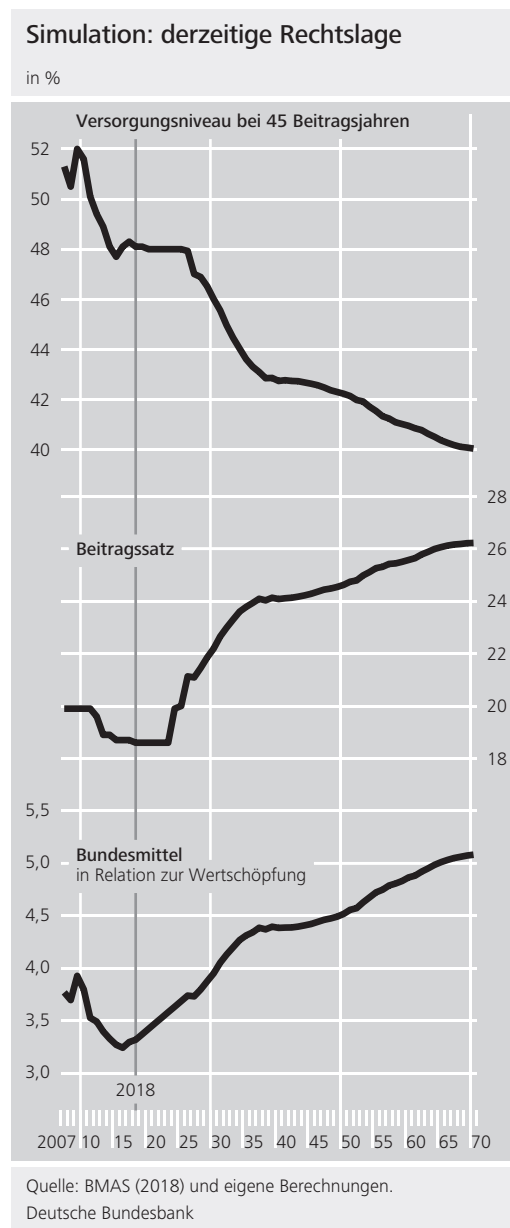
Bundesmittel

Bundesmittel wachsen vor allem mit Pro-Kopf-Löhnen und Beitragssatz

Die Bundesmittel für die Rentenversicherung nehmen längerfristig stark zu. Sie steigen zum großen Teil mit Pro-Kopf-Löhnen und Beitragssatz. Damit dürften die Bundesmittel insgesamt deutlich stärker wachsen als die gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen von Beitrags- und Steuereinnahmen. Als aggregierter Indikator für die Steuerbasis dient im Folgenden die Bruttowertschöpfung (kurz: Wertschöpfung). Sie bildet im Modell die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ab.²³⁾ Der Anstieg der Bundesmittel in Relation zur Wertschöpfung ergibt sich zum einen durch den kräftig zunehmenden Beitragssatz. Zum zweiten liegt dies an der sinkenden Erwerbstätigenzahl: Die Lohnsumme und die Wertschöpfung wachsen dadurch schwächer als die Pro-Kopf-Löhne, an die der überwiegende Teil der Bundesmittel geknüpft ist.

Finanzierungsdruck auf Bundeshaushalt

Da die Bundesmittel deutlich stärker steigen als die Steuerbasis, gerät der Bundeshaushalt hieraus dauerhaft unter erheblichen Druck.²⁴⁾ Dieser lässt sich generell durch niedrigere Ausgaben oder höhere Einnahmen auffangen. Zudem können sich Be- und Entlastungen ohne weiteres Zutun an anderer Stelle ergeben. Die Zinslasten hängen von der Entwicklung der Schuldenquote und der Zinsen ab.²⁵⁾ Im Folgenden sind diese Aspekte ausgeblendet, und die Betrachtung fokussiert allein auf die veränderte Belastung durch die Bundesmittel für die Rentenversicherung. Diese ist über den Anstieg der Bundesmittel im Verhältnis zur Wertschöpfung



abgebildet. Um die Größenordnung zusätzlich zu veranschaulichen, ist außerdem angegeben,

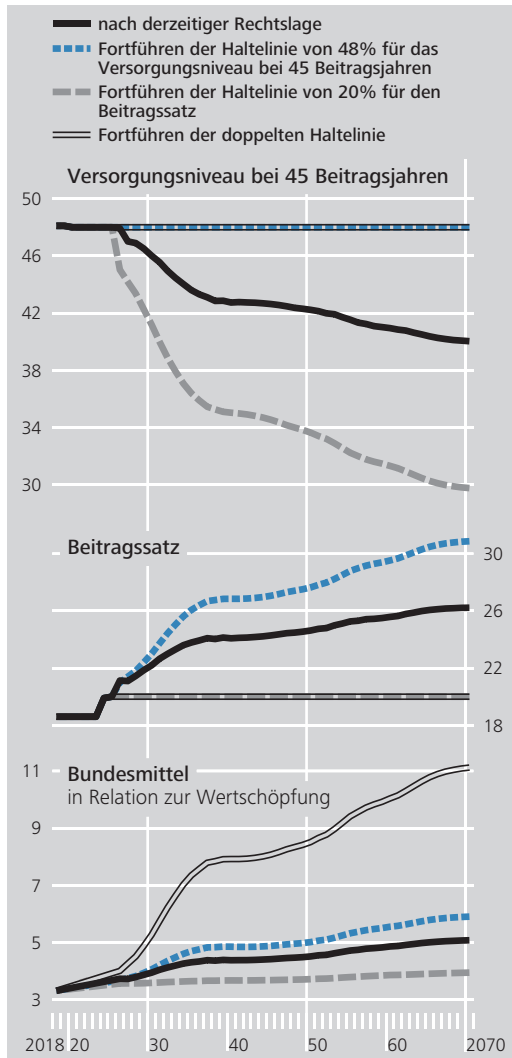
²³ Das Bruttoinlandsprodukt (BIP), das häufig als gesamtwirtschaftliche Bezugsgröße verwendet wird, ist nicht modelliert. Die Bruttowertschöpfung entspricht derzeit etwa 90 % des BIP. Sie liegt näher am Volkseinkommen und dürfte damit die Bemessungsgrundlage der Steuern relativ gut widerspiegeln.

²⁴ Aufgrund der spezifischen Modellierung der Bundesmittel wird in den Simulationen die Belastung des Bundes etwas über- und die der Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden etwas unterschätzt.

²⁵ Bspw. gehen die Aufwendungen für Post- und Bahnrenten sowie für knappschaftliche Renten im Zeitverlauf zurück. Allerdings werden an den Bundeshaushalt derzeit auch etliche zusätzliche Anforderungen gestellt, bspw. bei der Verteidigung oder der Energiewende.

Simulationen: einseitige Lastverteilungen*)

in %



* Bis 2025 derzeitige Rechtslage.
 Deutsche Bundesbank

wie vielen Punkten des Umsatzsteuerregelsatzes dies heute entspräche.

Hohe Zusatzlast schon bei derzeitiger Rechtslage

Die Modellsimulationen ergeben für die Bundesmittel bei geltendem Recht einen erheblichen Mehrbedarf gegenüber 2018, der bis 2070 auf jährlich rund 1¾ % der Wertschöpfung steigt. Dies entspricht 4½ Prozentpunkten des Umsatzsteuerregelsatzes.

Längerfristige Perspektiven: weitere Simulationen

Die Bundesregierung hat für die Zeit nach 2025 – nach Auslaufen der Haltelinien – eine Reform der Rentenversicherung angekündigt. Die Rechtslage, die dem zuvor beschriebenen Basisszenario zugrunde liegt, dürfte sich also ändern. Ein zentrales Thema ist dabei die künftige Verteilung der Anpassungslasten. Um ein breites Spektrum aufzuspannen, werden im Folgenden verschiedene weitere Simulationen gezeigt. Die ersten Simulationen verteilen die Anpassungslasten gegenüber dem Basisszenario zunächst relativ einseitig auf das Versorgungsniveau oder die Abgabenbelastung. Im Anschluss sind beispielhaft breitere Lastverteilungen aufgezeigt.

Simulationen veranschaulichen Lastverteilung durch Reformentscheidungen

Relativ einseitige Lastverteilung

Die erste Simulation friert das Versorgungsniveau (in der derzeitigen Definition) nach 45 Beitragsjahren bei 48 % ein: Die aktuelle Haltelinie gilt also über das Jahr 2025 hinaus. Das Rentenalter (die gesetzliche Regelaltersgrenze) bleibt wie im Basisszenario ab den 2030er Jahren konstant bei 67 Jahren. Im Ergebnis steigt der Beitragssatz sehr stark, weil die Rentenausgaben nun sehr viel kräftiger steigen als nach derzeitiger Rechtslage. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2070 deutlich höher (Größenordnung von 31 %) als im Basisszenario. Zudem legen auch die Bundesmittel kräftiger zu, weil sie an den Beitragssatz gekoppelt sind. Bis 2070 würde die Quote der Bundesmittel in Relation zur Wertschöpfung um 2½ Prozentpunkte steigen. Aus heutiger Sicht entspräche dies dem Aufkommen aus rund 7 Prozentpunkten des Umsatzsteuerregelsatzes. Der Bundeshaushalt gerät also erheblich unter Druck.

Haltelinie für Versorgungsniveau führt zu stark steigender Abgabenbelastung

In einer zweiten Simulation ist statt des Versorgungsniveaus der Beitragssatz bei seinem 2025 erreichten Niveau von 20 % festgeschrieben. Dies dämpft auch den Anstieg des Großteils der daran gekoppelten Bundesmittel erheblich. Nunmehr trägt das Versorgungsniveau die

Obergrenze für Beitragssatz senkt Versorgungsniveau gravierend

Hauptlast des demografischen Wandels. Es sinkt bis zum Ende der 2030er Jahre auf eine Größenordnung von 35 % und im weiteren Verlauf bis 2070 von 30 %. Die Absicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung geht damit stark zurück.

Mit doppelter Haltelinie schnellen Bundesmitteln in die Höhe

In einer dritten Simulation gelten die Haltelinien sowohl für das Versorgungsniveau als auch für den Beitragssatz nach 2025 fort. Damit liegt die komplette Anpassungslast auf dem Bundeshaushalt, und die Bundesmittel schnellen stark nach oben. 2070 liegen sie in Relation zur Wertschöpfung um fast $7\frac{3}{4}$ Prozentpunkte höher als 2018 (Größenordnung von 20 Prozentpunkten des Umsatzsteuerregelsatzes). Der Finanzierungsanteil des Bundes an den Einnahmen der Rentenversicherung steigt auf deutlich über 50 % (derzeit: 29 %).

Breitere Lastverteilung

Extremvarianten wenig nahe-liegend, Lastenteilung weiterhin sinnvoll

Die vorangegangenen Simulationen konzentrieren die demografischen Anpassungslasten recht einseitig auf einzelne Stellgrößen. Sie verdeutlichen damit wesentliche Zusammenhänge, und die stark ausschlagenden Ergebnisse zeigen letztlich, warum eine breitere Lastenteilung naheliegt. Im Anschluss werden hierzu weitere exemplarische Simulationen dargestellt.

Indexierung von Rentenalter an Lebenserwartung: Relation von Rentenphase zu Erwerbsphase stabilisieren

Weiter steigen-des gesetzlichen Rentenalter

Ein Ansatzpunkt ist das Rentenalter (gesetzliche Regelaltersgrenze). Nach aktueller Rechtslage steigt es bis zum Beginn der 2030er Jahre und bleibt danach unverändert bei 67 Jahren. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Lebenserwartung auch danach weiter zunimmt. Um dem Rechnung zu tragen, indexieren einige Länder das Rentenalter mit der Lebenserwartung.²⁶ Die OECD, der IWF und die Europäische Kommission legen dies auch für Deutschland nahe.²⁷ Mit einem steigenden Rentenalter dürften sich auch die tatsächlichen Renteneintritte

– wie bisher – nach hinten verschieben.²⁸ Die daher höhere Erwerbspersonenzahl stützt dann auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Einkommen. Damit würden sich die Einnahmen aus Rentenbeiträgen ebenso wie die aus den übrigen Sozialbeiträgen und den Steuern günstiger entwickeln.

Der Rentenbestand wächst bei steigendem Rentenalter langsamer, was wiederum über den Nachhaltigkeitsfaktor (siehe die Ausführungen auf S. 58) das Versorgungsniveau stützt. Zudem erwerben die Versicherten mehr Rentenansprüche, weil sie länger Beiträge zahlen. Dadurch steigt das individuelle Versorgungsniveau. Daher wäre es folgerichtig, bei steigendem gesetzlichen Rentenalter eine entsprechend höhere Zahl an Beitragsjahren in der Definition der Standardrente und damit im Versorgungsniveau zu berücksichtigen. Wenn also das Rentenalter bei 67 Jahren liegt, wäre die Standardrente und folglich auch das Versorgungsniveau mit 47 statt 45 Versicherungsjahren zu berechnen (dynamisiertes Versorgungsniveau; vgl. die Ausführungen auf S. 73).

Steigende Ansprüche in dynamisiertem Versorgungsniveau berücksichtigt

Grundsätzlich sind verschiedene Ansätze denkbar, das gesetzliche Rentenalter zu erhöhen. Ein sehr weitreichender Ansatz wäre, die gesamten demografischen Lasten darüber aufzufangen, also sowohl die steigende Lebenserwartung als auch die niedrigeren Geburtenraten (die schwankenden Kohortengrößen). Das Rentenalter müsste dazu allerdings sehr stark steigen. Insbesondere wenn die geburtenstarken Jahrgänge zwischen Mitte der 2020er und Mitte der 2030er Jahre in Rente gehen, wäre es deutlich zügiger zu erhöhen als derzeit vorgesehen. In den folgenden exemplarischen Simulationen werden die Anpassungslasten dagegen breiter verteilt. Bis Anfang der 2030er Jahre steigt das Renten-

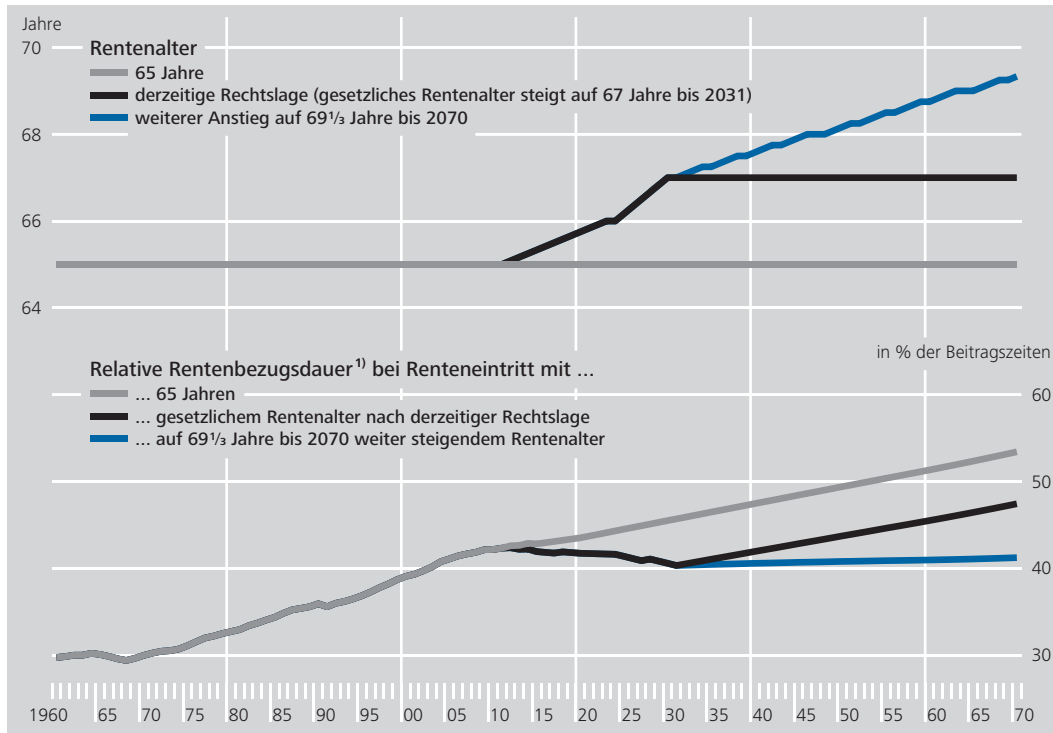
Im Folgenden: Rentenalter an Lebenserwartung geknüpft, längere Beitragszeiten in Versorgungsniveau eingerechnet

²⁶ Dazu zählen u. a. Finnland, Portugal, Dänemark, die Niederlande und Italien, vgl. hierzu: Europäische Kommission (2018).

²⁷ Europäische Kommission (2019); Internationaler Währungsfonds (2019); sowie OECD (2018).

²⁸ Seit Beginn des Anstiegs des Rentenalters ist dieser Effekt in den Daten der Deutschen Rentenversicherung zu beobachten, vgl. hierzu: FDZ-RV (2018). Bei Abschaffung der speziellen Altersgrenze für Frauen Ende 2011 trat ein ähnlicher Effekt auf, vgl.: Geyer et al. (2019b).

Rentenalter und relative Rentenbezugsdauer



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019b) und eigene Berechnungen. ¹ Relation von Rentenbezugszeiten (bestimmt als fernere Lebenserwartung ab Rentenalter) zu den vorangegangenen Beitragszeiten (bestimmt als Rentenalter abzüglich 20 Jahre). Deutsche Bundesbank

alter wie vorgesehen und dann regelgebunden weiter. Zudem ist ein dynamisiertes Versorgungsniveau ausgewiesen: Die in die Standardrente eingerechneten Beitragszeiten steigen dabei parallel zum Rentenalter. Im Vergleich zu einem Versorgungsniveau, in das konstant nur 45 Beitragsjahre eingehen, liegt das dynamisiert ermittelte Versorgungsniveau also höher.

Konkret wird das Rentenalter so angepasst, dass die Relation von Renten- zu Beitragsjahren – die relative Rentenbezugsdauer – ab den 2030er Jahren weitgehend stabil bleibt. Damit wird im Grunde der laufende Ansatz bis zu Beginn der 2030er Jahre fortgeführt: Auch bis dahin stabilisiert das steigende Rentenalter die relative Rentenbezugsdauer weitgehend (vgl. oben stehendes Schaubild). Die Relation läge damit dauerhaft bei etwa 40 %, oder anders ausgedrückt: Bei den hier zugrunde gelegten Vorausberechnungen zur Lebenserwartung müsste das Rentenalter dazu um durchschnittlich einen dreiviertel Monat pro Jahr steigen.²⁹⁾

Beispielsweise beträgt die Lebenserwartung einer Person, die 2031 mit 67 Jahren in Rente geht, 86 Jahre. Im Jahr 2070 läge der Renteneintritt bei 69 1/3 Jahren, und die Lebenserwartung beträgt dann 89 1/2 Jahre. Die Rentenphase belief sich also auf gut 20 Jahre und wäre um mehr als ein Jahr länger als im Jahr 2031 (zum Aspekt der Gesundheit im Alter siehe auch die Ausführungen auf S. 76). In der Praxis trüge eine Indexierung der Unsicherheit über die künftige Lebenserwartung Rechnung: Wenn sich die Vorausberechnungen zur Lebenserwartung ändern, würde sich das Rentenalter regelgebunden ebenfalls anpassen. Beispielsweise

Stabiles Verhältnis von Bezugs- zu Beitragsphase auch nach 2030

²⁹ Erhöht sich die Lebenserwartung, fließen vom Prinzip 70 % der zusätzlichen Jahre in eine längere Erwerbsphase, 30 % erhöhen den Rentenbezugszeitraum. Für die Rechnungen wurde das Rentenalter aber jeweils um volle Monate angepasst. Es steigt also für drei Jahre um jeweils einen Monat und bleibt im vierten Jahr unverändert. Bezogen auf die gesamte Lebensphase ab 20 Jahren wird die Relation von 70 zu 30 so in etwa erreicht.

Dynamische Definition des Versorgungsniveaus bei steigendem Rentenalter mit längeren Beitragszeiten

Das Versorgungsniveau spielt in der Rentendiskussion und -politik eine wichtige Rolle. Es soll beschreiben, in welcher Relation eine standardisiert ermittelte Rente zu einem standardisiert ermittelten Erwerbseinkommen steht. Damit wird im Prinzip das relative Niveau der Lohnersatzleistung Rente bestimmt. Hier sind grundsätzlich verschiedene Abgrenzungen möglich und je nach Untersuchungsziel sinnvoll.

In der aktuellen Diskussion steht das Versorgungsniveau der Standardrente im Fokus (etwa im Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung). Darauf bezieht sich auch die gesetzliche Haltelinie von 48 %, die bis zum Jahresende 2025 gilt. Dabei bleibt allerdings das steigende Rentenalter (die gesetzliche Regelaltersgrenze) unberücksichtigt. Vielmehr ist eine konstante Zahl von 45 Beitragsjahren unterstellt. Wenn es aber darum geht, die Entwicklung potenzieller Rentenansprüche im Zeitverlauf zu bebildern, wäre eine neue Definition folgerichtig, die das höhere Rentenalter mit einbezieht.

Zurzeit wird das Versorgungsniveau unverändert bei einer Standardrente mit 45 Entgeltpunkten gemessen. Diese Standardrente soll eine stilisierte Erwerbsbiografie für Versicherte abbilden, die im Alter zwischen 20 und 65 Jahren zum Durchschnittsentgelt gearbeitet haben (kurz: Versorgungsniveau nach 45 Beitragsjahren). Allerdings steigt das Rentenalter schrittweise auf 67 Jahre. Die damit beabsichtigte längere Erwerbsphase bleibt somit unberücksichtigt.

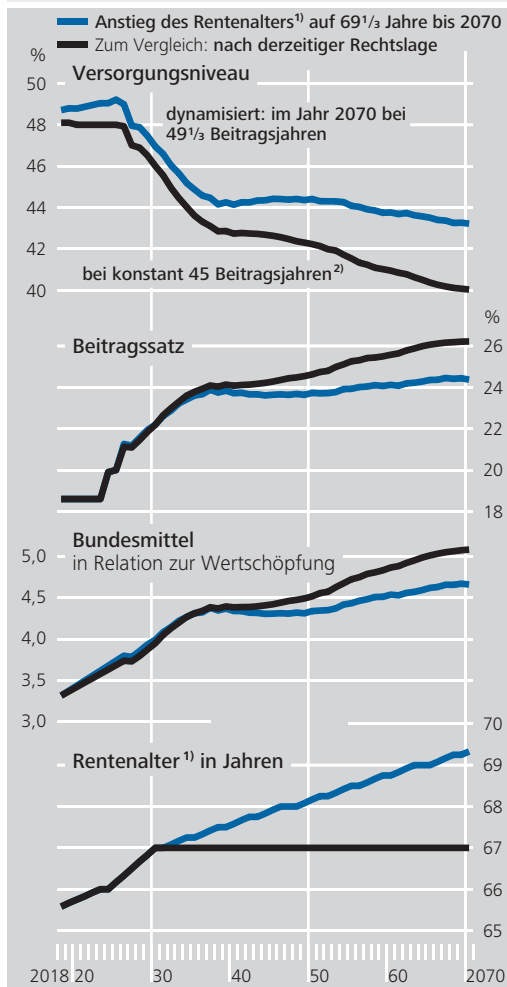
In der Vergangenheit orientierte sich der individuelle Renteneintritt stark am gesetzlichen Rentenalter. Steigt dieses, dürften sich insoweit auch die Erwerbszeiten im

Durchschnitt aller Versicherten verlängern. Damit erscheint es naheliegend, die in die Standardrente eingerechnete Erwerbsphase entsprechend dem Anstieg des Rentenalters zu verlängern. Eine Anpassung der Beitragszeiten, die der Standardrente zugrunde liegen, ist im Übrigen kein Novum. Bis Ende der 1980er Jahre errechnete sich die Standardrente mit 40 Beitragsjahren. In einer Übergangsphase von 1988 bis 1990 wies die Bundesregierung parallel zwei Standardrenten aus. Danach bildete sie nur noch das neue Niveau ab.

Vor diesem Hintergrund wird in den Simulationen in diesem Abschnitt ein dynamisiertes Versorgungsniveau ausgewiesen. Die zugrunde liegende Standardrente berücksichtigt die mit einer längeren Erwerbsphase späterer Kohorten erworbenen zusätzlichen Rentenpunkte (vgl. zur Anpassung der Bestandsrenten Fußnote 33 auf S. 74).

Für das zuvor dargestellte Basisszenario nach derzeitiger Rechtslage ergibt sich damit beispielsweise folgendes Bild: Im Jahr 2031 erreichen Personen erstmals mit 67 Jahren die Regelaltersgrenze. Das dynamisierte Versorgungsniveau zu diesem Zeitpunkt läge mit 47 Beitragsjahren etwa 1 Prozentpunkt höher als das traditionell berechnete Versorgungsniveau nach 45 Beitragsjahren.

Simulation: indexiertes Rentenalter und dynamisiertes Versorgungsniveau



1 Gesetzliche Regelaltersgrenze. 2 Würde das Versorgungsniveau dynamisiert ausgewiesen, d.h. die Beitragsjahre mit dem Rentenalter auf 47 erhöht, so läge es 2070 bei rund 42%. Deutsche Bundesbank

wieder gemäß der Rentenanpassungsformel anzupassen.³¹⁾ Das dynamisierte Versorgungsniveau geht vor allem infolge des Drucks aufgrund des Rentenzugangs der Baby-Boomer zurück (auf eine Größenordnung von 44 % bis Ende der 2030er Jahre). Danach stabilisiert es sich: Zwar versterben die Baby-Boomer, doch rücken Kohorten mit höheren Erwerbsquoten in die Rente. Die Kohortengrößen ändern sich dann nur noch moderat, und die steigende Lebenserwartung übt wegen des steigenden Rentenalters keinen Druck mehr aus.³²⁾ Die zunehmende Zahl der Beitragsjahre stützt dabei das dynamisiert berechnete Versorgungsniveau (vgl. nebenstehendes Schaubild).³³⁾

Der Beitragssatz steigt bei dieser Simulation immer noch deutlich auf eine Größenordnung von 24 % im Jahr 2070. Der Anstieg fiel aber wesentlich geringer aus als ohne die weitere Anhebung des Rentenalters. Wie die Beitragsszahlenden wäre auch der Bundeshaushalt weniger stark belastet. Erstens entlastet die geringere Anzahl an Personen im Rentenbezug.

Anstieg von Beitragssatz und Bundesmitteln gedämpft

bliebe es konstant, wenn sich die Lebenserwartung nicht mehr erhöhen sollte.³⁰⁾

Simulation mit indexiertem Rentenalter und dynamisiertem Versorgungsniveau

Die beschriebene Indexierung des Rentenalters wird in einer weiteren Simulation bebildert: Die Relation von Renten- zu Beitragsjahren wird auch ab den 2030er Jahren weitgehend stabil gehalten. Abgesehen davon gilt die derzeitige Rechtslage, das heißt eine relativ breite Verteilung der Lasten auf die anderen Stellgrößen. Diese federn somit die Last aus der gesunkenen Geburtenrate ab. So sind die Renten ab 2026

Simulation mit weiter steigendem Rentenalter

30 Ein früherer oder späterer Renteneintritt könnte möglich bleiben. Das gesetzliche Rentenalter würde aber den Bezugspunkt für die Ab- bzw. Zuschläge bilden. Diese müssten weitgehend finanzmathematisch fair sein. Derzeit werden dafür bei frühzeitigem Rentenzugang Abschläge (3,6 % pro Jahr) erhoben bzw. bei späterem Zugang Zuschläge (6,0 % pro Jahr) gewährt. Sollten bestehende Ausnahmeregelungen fortbestehen, die einen vorzeitigen Renteneintritt abschlagsfrei ermöglichen, wären diese Regelungen ebenfalls an ein steigendes Rentenalter anzupassen. Nahelegend wäre, die erforderlichen Beitragszeiten in den gleichen Stufen wie das Rentenalter anzuheben.

31 Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Beitragsjahre über den Nachhaltigkeitsfaktor.

32 Die Kohortengrößen schwanken auch noch nach den 2030er Jahren, weil sich der „Buckel“ der Baby-Boomer über deren Kinder auswirkt. Die Einflüsse schwächen sich aber annahmegemäß zunehmend ab. Dabei bildet das Ende der hier vorgestellten Simulationen im Jahr 2070 mit rd. 43 % beim dynamisierten Versorgungsniveau eher ein Tal ab. Mit Versterben der Nachfahren der Baby-Boomer-Kohorten in den 2080er Jahren steigt das Versorgungsniveau dann wieder auf eine Größenordnung von 44 % und bleibt dann langfristig auf dem neu erreichten Niveau.

33 Für die Simulation wurde die Rentenanpassungsformel erweitert. Die Erweiterung stellt sicher, dass das Versorgungsniveau im Verlauf des Rentenbezugs dem der Neuzugänge entspricht – obwohl die Neuzugänge längere Beitragszeiten haben (aufgrund des steigenden Rentenalters). Die Bestandsrenten werden dazu entsprechend stärker angepasst. Das Prinzip ähnelt dem der derzeitigen Höherwertung ostdeutscher Renten. Deren Angleichung an das Westniveau ist im Jahr 2024 abgeschlossen.

Zweitens schlägt sich die erhöhte Erwerbstätigkeit in einer spürbar höheren steuerlichen Bemessungsgrundlage nieder. In Prozent der Wertschöpfung steigen die Bundesmittel gegenüber 2018 um 1¼ Prozentpunkte (3½ Prozentpunkte des Umsatzsteuerregelsatzes). Im Ergebnis verteilen sich so die Mehrbelastungen durch die niedrigeren Geburtenraten einerseits auf die Rentenbeziehenden (über das Versorgungsniveau) und andererseits auf die Beitrags- und Steuerpflichtigen.

Simulation mit indexiertem Rentenalter und zusätzlicher Haltelinie

Im Fokus der Debatte: Höhe des Versorgungsniveaus

Ein zentrales Thema der Rentendiskussion ist die Höhe des Versorgungsniveaus. Die vorherige Simulation zeigt, dass es auch mit der beschriebenen Indexierung des gesetzlichen Rentenalters sinkt. Es stabilisiert sich dann aber langfristig bei 43 % bis 44 %. Dabei kann eine zusätzliche private Vorsorge den Rückgang des Versorgungsniveaus kompensieren. Häufig wird gleichwohl gefordert, das Versorgungsniveau nicht weiter absinken zu lassen oder zumindest Haltelinien einzuziehen.

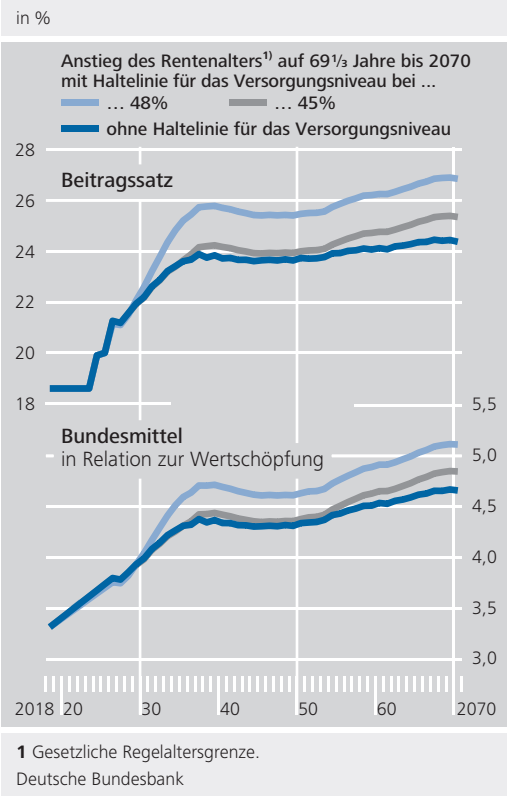
Lasten verstärkt auf Beitrags- und Steuerpflichtige verlagert

Daher werden in den folgenden Simulationen mit Haltelinien für das oben beschriebene dynamisierte Versorgungsniveau gezeigt. Die Anpassungslast würde damit weiter auf die Einnahmenseite geschoben, also auf Beitragssätze und Bundesmittel. Die Beitrags- und Steuerpflichtigen übernehmen somit Risiken ungünstigerer Entwicklungen.

Kosten eines höheren Versorgungsniveaus

Die Kosten von Haltelinien steigen nach 2025 deutlich an. Wenn die Baby-Boomer einmal ihr Rentenalter erreicht haben, flacht sich der (weitere) Anstieg ab. Als Faustformel folgt aus den Simulationen: Eine um 1 Prozentpunkt höhere Haltelinie für das dynamisierte Versorgungsniveau erfordert, dass der Beitragssatz 2070 etwa ½ Prozentpunkt höher liegt. Gleichzeitig liegen die Bundesmittel in Prozent der Wertschöpfung um 0,1 Prozentpunkte höher (entspricht ¼ Prozentpunkt des Umsatzsteuerregelsatzes).

Simulationen: indexiertes Rentenalter und Haltelinien für dynamisiertes Versorgungsniveau



Beispielsweise ist ein Beitragssatz in einer Größenordnung von 27 % im Jahr 2070 erforderlich, wenn das dynamisierte Versorgungsniveau auch nach 2025 bei 48 % liegen soll. Auch die Bundesmittel steigen dann stärker um insgesamt 1¾ % der Wertschöpfung (4½ Prozentpunkte des Umsatzsteuerregelsatzes). Die Belastung der Beitrags- und Steuerzahlenden fällt aber deutlich niedriger aus als bei unverändertem Rentenalter und einer Haltelinie für das nicht dynamisiert berechnete Versorgungsniveau mit konstant 45 Beitragsjahren. Im Fall einer niedrigeren Haltelinie für das Versorgungsniveau von 45 % liegt der notwendige Beitragssatz mit einer Größenordnung von 25 % entsprechend niedriger. Auch der Anstieg der Bundesmittel fällt dann mit 1½ % der Wertschöpfung geringer aus (4 Prozentpunkte des Umsatzsteuerregelsatzes).

Dynamisiertes Versorgungsniveau von 48 % mit spürbar höheren Abgaben verbunden

Gesundheitliche Aspekte steigender Lebenserwartung

Ein steigendes Rentenalter (gesetzliche Regelaltersgrenze) zielt auf längere Erwerbsphasen und einen späteren Renteneintritt. Dies erfordert, dass dem keine gesundheitlichen Einschränkungen entgegenstehen. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass eine höhere Lebenserwartung im Allgemeinen mit besserer Gesundheit bei gegebenem Alter einhergeht.¹⁾ Dabei könnten mit dem voranschreitenden technischen Fortschritt wie zuletzt auch der Digitalisierung körperlich belastende Arbeiten an Bedeutung verlieren oder die körperliche Belastung zunehmend abgemildert werden.²⁾ In den ausführlicher bebilderten Szenarien wird die erhöhte Lebenserwartung nicht 1:1 in ein höheres Rentenalter umgesetzt. Vielmehr fließt ein Teil auch in eine längere Rentenphase im Zeitverlauf.

Gleichwohl gibt es Fälle, in denen eine Weiterbeschäftigung aufgrund der individuellen Gesundheit nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Zum einen können in solchen Fällen Weiterentwicklungsmaßnahmen helfen, dass etwa eine weniger belastende Arbeit übernommen werden kann. Zum anderen ist ein angemessener Schutz für den Fall der Erwerbsunfähigkeit wichtig und notwendig. Neben einer etwaigen privaten Absicherung ist hier vor allem die Erwerbsminderungsrente zu nennen, deren Leistungen wurden gerade in jüngster Zeit erheblich ausgeweitet.³⁾

¹ Vgl. insbesondere: BMAS (2018b); sowie Robert Koch Institut (2015).

² Wolter et al. (2016); sowie BMAS (2016b).

³ Mitunter wird gefordert, die unterschiedliche Lebenserwartung verschiedener Gruppen zu berücksichtigen – etwa in Form unterschiedlicher Versorgungsniveaus oder unterschiedlicher Rentenalter. So sei die gesunde Lebenserwartung etwa mit dem sozio-demografischen Status korreliert (vgl. hierzu: Haan et al. (2019) sowie Unger und Schulze (2013). In der GRV wird aber derzeit grundsätzlich nicht nach sozio-demografischen Charakteristika differenziert, und es werden keine risikoabhängigen Beiträge erhoben. Insofern würde dies einen grundlegenden Systemwechsel bedeuten, der hier nicht weiter diskutiert wird.

Schlussbemerkungen

Durch die demografische Entwicklung gerät die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung künftig unter erheblichen Druck, insbesondere ab Mitte der 2020er Jahre. Die Bundesregierung hat diesbezüglich eine Reform angekündigt. Diese soll ab 2026 in Kraft treten und das Rentensystem langfristig solide aufstellen. Zentrale Stellgrößen sind das Rentenalter (die gesetzliche Regelaltersgrenze), das Versorgungsniveau und der Beitragsatz. Sie beeinflussen den künftigen Umfang der GRV und die Verteilung der demografischen Lasten auf die Jahrgänge. Hinzu kommen Bundesmittel, die von allen Steuerpflichtigen aufzubringen sind.

Reform entscheidet über Umfang der GRV und verteilt demografische Anpassungslasten

In der Reformdiskussion sollten die Wirkungen von Politikänderungen auch für die lange Frist erkennbar sein. Hierzu dienen langfristige Vorausberechnungen, die bei aller Unsicherheit eine Vorstellung von der künftigen Entwicklung vermitteln. Darauf zielen auch die Simulationen in diesem Aufsatz: Sie können die Zukunft nicht exakt vorhersagen, sondern sollen wichtige Entwicklungstendenzen und Zusammenhänge verdeutlichen.

Vorausberechnungen verdeutlichen langfristige Entwicklungen und Reformwirkungen

Die Simulationen zeigen, dass einzelne Stellgrößen sehr stark anzupassen wären, wenn sie den demografischen Druck allein auffangen müssten (vgl. Schaubild auf S. 70). Dies war ein wichtiger Grund dafür, dass frühere Reformen die Lasten breiter verteilten. Nach dem Jahr 2025, wenn die Haltelinien für Beitragsatz und Versorgungsniveau nach geltendem Recht ausgelaufen sind, wäre dies auch wieder angelegt.

Breitere Verteilung der Anpassungslasten erscheint naheliegend

Ein wichtiger Ansatzpunkt für weitere Reformen ist das Rentenalter. Es wird bis zum Jahr 2031 auf 67 Jahre angehoben. Dadurch erhöht sich das Verhältnis der Renten- zur Beitragsphase nicht, obwohl die Lebenserwartung steigt. Blicke das Rentenalter danach konstant, würden unveränderten Beitragsjahren wieder kontinuierlich wachsende Rentenphasen gegenüberstehen (vgl. Schaubild auf S. 72). Dies setzt die Rentenfinanzen unter Druck. Um dem zu

Gesetzliches Rentenalter als ein Ansatzpunkt

begegnen, haben unter anderem die Europäische Kommission, der Internationale Währungsfonds und die OECD nahegelegt, das Rentenalter mit steigender Lebenserwartung weiter anzuheben. Andere Länder sehen eine solche Verknüpfung bereits vor. Teils wird auf gesundheitliche Einschränkungen hingewiesen. Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass eine höhere Lebenserwartung im Regelfall durchaus mit besserer Gesundheit einhergeht. Gleichwohl ist zu beachten, dass es – wie auch derzeit – nicht in jedem Fall möglich sein wird, bis zum gesetzlichen Rentenalter erwerbstätig zu bleiben. Ein angemessener Schutz durch die Erwerbsminderungsrente ist dann wichtig und notwendig. Zuletzt wurde die Absicherung hier spürbar ausgeweitet.

durch den demografischen Wandel zu bewältigen.

Längere Erwerbsphasen und mehr Beitragsjahre führen auch zu höheren Rentenansprüchen. Es wäre folgerichtig, dies bei Vorausberechnungen zum Versorgungsniveau und darauf bezogenen Haltelinien zu berücksichtigen. So könnten die für die Berechnung des Versorgungsniveaus angesetzten Beitragsjahre mit dem gesetzlichen Rentenalter steigen. Beispielsweise würde ein solches dynamisiertes Versorgungsniveau im Jahr 2024 für 46 Beitragsjahre zum Durchschnittsverdienst ausgewiesen, im Jahr 2031 für 47 Jahre (vgl. die Ausführungen auf S. 73). Eine Änderung der Beitragsjahre beim Versorgungsniveau wäre nicht neu: Bis Ende der 1980er Jahre wurde es bei 40 Jahren ermittelt statt wie derzeit bei 45 Jahren.

Versorgungsniveau sollte längere Erwerbsphasen reflektieren

Mit steigendem Rentenalter ließe sich die relative Rentenbezugsphase stabilisieren

Mit einer Indexierung des gesetzlichen Rentenalters ließe sich beispielsweise die relative Rentenbezugsphase ab Beginn der 2030er Jahre gezielt weiter stabilisieren. Künftige Versicherte würden dann zunächst länger in die GRV einzahlen, danach aber auch länger Rente beziehen. Sie würden hinsichtlich der Relation von Renten- zu Beitragsphase also nicht schlechter gestellt. Mit der aktuellen Vorausschätzung zur Lebenserwartung stiege bei einem solchen Ansatz das gesetzliche Rentenalter ab 2032 um durchschnittlich einen dreiviertel Monat pro Jahr. Der Geburtsjahrgang 2001 ginge dann ab Mai 2070 mit 69 Jahren und vier Monaten regulär in Rente. Falls sich die Lebenserwartung anders entwickelt, würde dies bei einer Indexierung auch das Rentenalter beeinflussen. Damit sich die Betroffenen darauf einstellen können, könnten die Anpassungen geglättet und mit einem zeitlichen Vorlauf festgelegt werden.

Die beschriebene Indexierung des gesetzlichen Rentenalters würde zwar die längere Lebenserwartung auffangen. Zu bewältigen bliebe aber auch dann noch insbesondere der Einfluss der seit den 1970er Jahren niedrigeren Geburtenraten. Der weit überwiegende Teil der diesbezüglichen Anpassungen wäre zum Ende der 2030er Jahre abgeschlossen: Das heißt, ab dann entsteht kaum noch zusätzlicher Druck für die Rentenfinanzen. In den hier vorgestellten Simulationen sinkt das dynamisierte Versorgungsniveau bei sonst unveränderten Anpassungsmechanismen bis 2070 von derzeit rund 48 % auf eine Größenordnung von 43 % und stabilisiert sich im weiteren Verlauf bei 44 %. Der Beitragssatz steigt von 18,6 % auf eine Größenordnung von 24 %. Auch die Bundesmittel nehmen in Relation zur Wertschöpfung sukzessive und deutlich zu. Der diesbezügliche Quotenanstieg bis 2070 entspricht beispielsweise dem aktuellen Finanzvolumen von 3 ½ Punkten des Umsatzsteuerregelsatzes. Die jeweiligen Entwicklungen fallen aber merklich milder aus als ohne die Indexierung des Rentenalters (vgl. Schaubild auf S. 74).

Anpassungsbedarf an niedrigere Geburtenraten

Längere Erwerbsleben helfen, den demografischen Wandel zu bewältigen

Diese Anpassung des gesetzlichen Rentenalters würde nicht nur die Rentenversicherung entlasten. Sie würde über eine höhere Erwerbstätigkeit auch das gesamtwirtschaftliche Potenzial stärken und damit die Bemessungsgrundlagen für Steuern und Sozialbeiträge stützen. Insgesamt erleichtert es eine beschäftigungsfreundliche Politik, die Herausforderungen

Für die Akzeptanz der GRV ist wichtig, dass das Versorgungsniveau im Großen und Ganzen als

*Etwaige
Haltelinie auf
dynamisiertes
Versorgungsniveau beziehen
sowie ...*

angemessen gilt. Deshalb wird diesbezüglich oft eine dauerhafte Haltelinie als wichtig angesehen. Wenn eine solche Haltelinie gewünscht würde, wäre es folgerichtig, sie bei steigendem Rentenalter auf das dynamisiert ermittelte Versorgungsniveau zu beziehen.

... Finanzlasten einer Reform umfassend und transparent offenlegen

Ungeachtet dessen würden mit einer verlängerten Haltelinie aber sowohl die Auswirkungen der niedrigeren Geburtenraten als auch verbleibende Finanzierungsrisiken nahezu vollständig auf die Beitrags- und Steuerpflichtigen verschoben. Die Abgabenlasten würden gegebenenfalls stark steigen. Dieses Problem ließe sich auch nicht dadurch lösen, dass zusätzlich der

Beitragssatz gedeckelt wird. Dies nähme zwar Anpassungsdruck von der Rentenversicherung. Der Bundeshaushalt und damit die Steuerpflichtigen würden aber entsprechend stärker belastet. Hier ist bereits nach der derzeitigen Rechtslage ein stark steigender Finanzbedarf angelegt, was in der rentenpolitischen Diskussion mitunter vernachlässigt wird. Es wäre elementar, diesen Aspekt bei der konkreten Ausgestaltung der Rentenreform zu berücksichtigen. Zumindest sollten die Finanzwirkungen einer Reform anhand offizieller Vorausberechnungen sehr langfristig und möglichst umfassend offengelegt werden.

■ Anhang

Ausgewählte finanzwirksame Neuregelungen mit Bezug zur gesetzlichen Rentenversicherung seit 2008

Gesetz zur Rentenanpassung 2008 (26. Juni 2008)

Die dämpfende Wirkung des Altersvorsorgeanteils („Riester-Treppe“) in der Anpassungsformel wird für zwei Jahre ausgesetzt, 2012 und 2013 aber nachgeholt. Die Renten steigen damit in den Jahren 2008 und 2009 um jeweils etwa 0,6 Prozentpunkte stärker.

Drittes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (26. Juni 2008)

Einführung einer „Schutzklausel“ in die Rentenanpassungsformel. Eine Minderung des nominalen Rentenzahlungsbetrages ist ab Mitte 2008 auch dann nicht mehr zulässig, wenn die nominalen Pro-Kopf-Löhne gesunken sein sollten. Unterlassene Rentenkürzungen sind in den Folgejahren durch Abschlüsse bei Rentenanhebungen auszugleichen.

Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (2. Mai 2009)

Senkung des auf Renten fälligen allgemeinen Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung auf 14,9% zum 1. Juli 2009.

Haushaltsbegleitgesetz 2011 (9. Dezember 2010)

Ab 2011 entfällt die Rentenversicherungspflicht für Arbeitslosengeld II-Beziehende. Da der Bund keine Beiträge mehr zahlt, werden auch keine Rentenansprüche mehr erworben.

GKV-Finanzierungsgesetz (22. Dezember 2010)

Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung auf 15,5% ab 1. Januar 2011.

Beitragssatzgesetz 2013 (5. Dezember 2012)

Der Rentenbeitragssatz wird für das Jahr 2013 per Gesetz auf 18,9% gesenkt. Im Unterschied zu dem Gesetz hätte die sonst übliche Beitragssatzverordnung der Zustimmung durch den Bundesrat bedurft.

Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (5. Dezember 2012)

Die bisherige Versicherungsfreiheit mit Versicherungsoption für geringfügig entlohnte Beschäftigte wird durch eine Rentenversicherungspflicht mit Verzichtsoption ersetzt.

Haushaltsbegleitgesetz 2013 (20. Dezember 2012)

Kürzung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2013 um 1 Mrd € und in den Jahren 2014 bis 2016 um jeweils 1,25 Mrd €.

Beitragssatzgesetz 2014 (25. März 2014)

Mit Blick auf den zusätzlichen Finanzbedarf durch das geplante RV-Leistungsverbesserungsgesetz wird von den üblichen Regeln abweichend verhindert, dass der Rentenbeitragssatz abgesenkt wird. Er bleibt bei 18,9%.

RV-Leistungsverbesserungsgesetz (23. Juni 2014)

Besonders langjährig Versicherte können ab Mitte 2014 bereits mit Vollendung ihres 63. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente gehen. In der Folge wird diese Altersgrenze – der schrittweisen Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre folgend – bis 2029 auf 65 Jahre angehoben.

Verdoppelung der rentensteigernden Anrechnung von Zeiten der Erziehung vor 1992 geborener Kinder („Mütterrente“) von einem Jahr auf zwei Jahre. Künftig werden damit jeweils zwei Entgeltpunkte rentensteigernd gutgeschrieben.

Die Zurechnungszeit für Erwerbsgeminderte wird von 60 Jahren auf 62 Jahre angehoben: Künftig wird für neue Rentenfälle unterstellt, dass Erwerbsgeminderte bis zur Vollendung ihres 62. Lebensjahres Entgelt bezogen hätten.

GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz (21. Juli 2014)

Der allgemeine Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung wird zum 1. Januar 2015 von 15,5 % auf 14,6 % gesenkt. Der zum Ausgleich eingeführte

kassenindividuell festzulegende Zusatzbeitrag ist von den Versicherten allein zu zahlen.

Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (8. Dezember 2016)

Insbesondere: Flexiblere Regelung zum Bezug einer Teilrente sowie die Möglichkeit, über die zusätzliche Zahlung eines Arbeitnehmeranteils zum Rentenbeitrag zusätzliche Rentenansprüche auch bei einer Erwerbsarbeit nach Eintritt in die Regelaltersrente in vollem Umfang zu erwerben.

Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz (17. Juli 2017)

Der aktuelle Rentenwert (Ost) wird per Gesetz in sieben Schritten an das Niveau des aktuellen Rentenwerts (West) angeglichen – unabhängig von der tatsächlichen Entgeltentwicklung in Ostdeutschland.

EM-Leistungsverbesserungsgesetz (17. Juli 2017)

Die Zurechnungszeit für Erwerbsgeminderte wird für neue Rentenfälle schrittweise bis 2024 von 62 Jahren auf 65 Jahre angehoben.

RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (28. November 2018)

Das Versorgungsniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) darf bis einschließlich des Jahres 2025 nicht unter 48 % sinken und der Beitragssatz nicht über 20 % steigen. Etwaige Finanzierungslücken sind durch zusätzliche Bundesmittel zu schließen. Für die Jahre 2019 bis 2025 wird eine Senkung des Beitragssatzes unter 18,6 % verhindert.

Ausweitung der „Mütterrenten“, indem für die Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern künftig jeweils 2,5 Entgeltpunkte rentensteigernd einbezogen werden.

Die Gleitzone, in der Geringverdienende auch oberhalb der Minijob-Grenze von 450 € pro Monat niedrigere Sozialabgaben zu zahlen haben, wird zur Jahresmitte 2019 von 850 € auf 1 300 € ausgeweitet. Außerdem führen die geringeren Rentenbeiträge

in dieser Gleitzzone nicht mehr zu geringeren Rentenansprüchen.

Die Zurechnungszeit für Erwerbsgeminderte wird bereits ab 2019 in einem Schritt auf 65 Jahre und 8 Monate erhöht. Danach erfolgt eine weitere Anhebung auf 67 Jahre bis 2031 für die jeweils neuen Rentenfälle. Abschläge für einen vorgezogenen Rentenbeginn werden damit bei Erwerbsminderung nicht mehr fällig.

GKV-Versichertenentlastungsgesetz (11. Dezember 2018)

Der GKV-Zusatzbeitrag ist ab 2019 paritätisch von der GRV mitzufinanzieren – wie auch von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern.

■ Literaturverzeichnis

Auerbach, A. und L. Kotlikoff (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

BMAS (2018a), *Rentenversicherungsbericht 2018*, Berlin.

BMAS (2018b), *Dritter Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre*, Berlin.

BMAS (2016a), *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGBVI, Alterssicherungsbericht 2016*.

BMAS (2016b), *Forschungsbericht 468, Digitalisierung am Arbeitsplatz*, Juli 2016.

BMAS (2007), *Rentenversicherungsbericht 2007*, Berlin.

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), *Die Kosten der doppelten Haltelinie*, ifo Schnelldienst 71, September 2018, S. 23–30.

Börsch-Supan, A. und A. Ludwig (2009), *Living Standards in an Aging Germany: The Benefits of Reforms and the Costs of Resistance*, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik)* 229, S. 163–179.

Burret, H. und O. Ehrentraut (2019), *Altersvorsorgebedarf im Zeitverlauf, Gesetzliche Renten und Zusatzvorsorge für Versicherte verschiedener Generationen, Prognos*, 2019.

Deutsche Bundesbank (2016), *Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung*, Monatsbericht, August 2016, S. 69–78.

Deutsche Bundesbank (2015), *Personalausgaben des Staates: Entwicklung und Perspektiven*, Monatsbericht, Oktober 2015, S. 33–55.

Deutsche Bundesbank (2008), *Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland*, Monatsbericht, April 2008, S. 51–75.

Deutsche Bundesbank (1999), Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland, Monatsbericht, Dezember 1999, S. 15–31.

Deutsche Rentenversicherung (2018), Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2018, DRV-Schriften, Band 22.

Europäische Kommission (2019), Länderbericht Deutschland 2019, Februar 2019.

Europäische Kommission (2018), The 2018 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070), Institutional Paper 079, Mai 2018.

FDZ-RV (2018), SUF-Versichertenrentenzugang 2007–2016, Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung.

Geyer, J., H. Buslei, P. Gallegon-Granados und P. Haan (2019a), Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Bertelsmann Stiftung, 2019.

Geyer, J., P. Haan, A. Hammerschmid und C. Welteke (2019b), Erhöhung des Rentenalters für Frauen: Mehr Beschäftigung, aber höheres sozialpolitisches Risiko, DIW – Wochenbericht 14/2019, S. 239–247.

Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2019), Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, DIW Wochenbericht, Nr. 23/2019, DIW Wochenbericht 23/2019, S. 391–399.

Internationaler Währungsfonds (2019), Germany: 2019 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Germany, IMF Country Report, Nr. 19/213, Juli 2019.

OECD (2018), OECD Economic Surveys: Germany 2018, OECD Publishing, Juni 2018.

Robert Koch Institut (2015), Gesundheit in Deutschland, Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis, November 2015.

Statistisches Bundesamt (2019a), Gestiegene Geburtenhäufigkeit bei älteren Müttern, 2 600 Babys mehr als im Vorjahr – Geburtenziffer stabil bei 1,57 Kindern je Frau, Pressemitteilung Nr. 332, September 2019.

Statistisches Bundesamt (2019b), Bevölkerung im Wandel, Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Juni 2019.

Statistisches Bundesamt (2019c), Ergebnisse der Erwerbstätigenrechnung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/liste-bevoelkerung-erwerbstaetigkeit.html;jsessionid=C4D455070CA591C9B8394B57F755AD23.internet722>, abgerufen am 14. Oktober 2019.

Statistisches Bundesamt (2019d), Erwerbstätige und Erwerbstätigenquote nach Geschlecht und Alter, Ergebnisse des Mikrozensus, August 2019.

Statistisches Bundesamt (2017a), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wanderungen, Fachserie 1 Reihe 1.2, Januar 2019.

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

Statistisches Bundesamt (2016), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Zusammenfassende Übersichten, Eheschließungen, Geborene und Gestorbene, Juni 2016.

Statistisches Bundesamt (2012), Geburten in Deutschland, Ausgabe 2012, Januar 2012.

Unger, R. und A. Schulze (2013), Können wir (alle) überhaupt länger arbeiten?, Trends in der gesunden Lebenserwartung nach Sozialschicht in Deutschland, *Comparative Population Studies* 38 [3], S. 545–564, Januar 2013.

Vogel, E., A. Ludwig und A. Börsch-Supan (2017), Aging and Pension Reform: Extending the Retirement Age and Human Capital Formation, *Journal of Pension Economics and Finance* 16, S. 81–107.

Werding, M. (2018), Demografischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen, Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen, Bertelsmann Stiftung, 2018.

Wolter, S., D. Arnold, L. Bellmann und S. Steffens (2016), Digitalisierung am Arbeitsplatz, Technologischer Wandel birgt für die Beschäftigten Chancen und Risiken, IAB Forum, Nr. 1/2016.