

Ausschussdrucksache **20(11)525**

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Axel Börsch-Supan, München¹

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage

¹ Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme zum Rentenpaket II

Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

09.10.2024

A. Gesamtwirtschaftliche Situation

Eine der Stärken Deutschlands ist sein Sozialsystem. Es muss erhalten und geschützt werden. Gleichzeitig befindet sich Deutschland in einer tiefen Strukturkrise, wie im Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 09.10.2024 erkennbar wird. Neben Klimawandel, Pandemie und Ukraine ist der demographische Wandel eine Ursache für diese Strukturkrise. Der Bundestag steht vor der schwierigen Aufgabe, eine Balance zwischen der Erhaltung unseres Sozialsystems und der Anpassung an die Realitäten zu finden.

Das vorliegende Gesetzesvorhaben erfüllt diese Aufgabe nicht. Ganz im Gegenteil ist es in weiten Teilen ein Ausdruck der Weigerung, diese Realitäten anzuerkennen. Er verstärkt damit die Strukturkrise Deutschlands. Das wesentliche Element des Pakets – die Haltelinie – gibt in Zeiten knapper Kassen den Besserverdienenden mehr als denen, die den Sozialstaat nötig haben. Ein diesen Zeiten gemäßer Sozialstaat darf nicht nach dem Gießkannenprinzip vorgehen, sondern muss sich innerhalb jeder Generation auf die weniger Verdienenden konzentrieren und muss zwischen den Generationen dafür sorgen, dass die Zukunftschancen der Jüngeren nicht noch weiter beschnitten werden.

B. Haltelinie

1. Die geburtenstarken Jahrgänge gehen nun in Rente, daher werden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung kräftig ansteigen. Das geschieht in Deutschland schneller als in unseren Nachbarländern. Wir sehen das deutlich am Arbeitskräftemangel. Die rot-grüne Regierung der 2000er Jahre hatte sich entschieden, diesen Ausgabenanstieg durch zwei Maßnahmen zu finanzieren: eine mäßige Beitragserhöhung, damit die Nettolöhne weiter ansteigen können, und eine mäßige Senkung des Rentenniveaus, damit die Rentenzahlungen weiter steigen können. Der Bundestag verabschiedete dies damals als verteilungsgerecht innerhalb jeder Generation und als faire Lastenverteilung zwischen den Generationen.

2. Das Rentenpaket II wandelt unser Rentensystem zurück zu einem reinen System der Leistungsorientierung zulasten Jüngerer. Es nutzt das weit verbreitete Missverständnis aus, dass das Rentenniveau die Rentenhöhe bezeichnet, um den demographisch bedingten Ausgabenanstieg durch eine nun deutlich stärkere Beitragssatzerhöhung und einen ebenso deutlich stärkeren Anstieg der Bundesmittel zu finanzieren. Weil Rentnerinnen und Rentner tendenziell eine niedrigere Steuerlast haben, ist dies eine einseitige und massive Umverteilung zuungunsten der jüngeren Generation, die ohnehin in einer Welt lebt, in der die Wirtschaftsaussichten deutlich weniger optimistisch erscheinen als es für die nun in Rente gehenden Babyboomer war. Konkret kostet die Haltelinie gemäß den jüngsten demographischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten etwa 2 Beitragspunkte mehr als die jetzige Gesetzeslage. Etwa im Jahr 2045 würde der Gesamtbeitragssatz die Marke von 50% überschreiten.

3. Zu dieser erhöhten Beitragsbelastung kommen die zusätzlich benötigten Bundesmittel, die im Jahr 2045 ca. 30% der jetzigen Ausgaben erreichen werden und daher Verdrängungseffekte im Bundeshaushalt ausüben. Wir haben jetzt schon Schwierigkeiten, die grüne Transformation,

die Infrastrukturmodernisierung und die Bildung zu finanzieren. Einschnitte in diese Zukunftsinvestitionen verschlimmern jedoch die Strukturkrise Deutschlands und schaden vor allem den Jüngeren.

4. Nun ist es jedoch nicht so, dass Deutschland übermäßig hohe Renten zahlt. Im OECD-Vergleich ist Deutschlands Rentenniveau unterdurchschnittlich. Daher liegt der folgende Kompromiss nahe, auf den sich der Bundestag einigen sollte: Die Haltelinie sollte auf die weniger Verdienenden fokussiert werden, während für die Besserverdienenden, die oft Betriebsrenten erhalten und die es sich erlauben können, eine private Altersvorsorge aufzubauen, der Nachhaltigkeitsfaktor auch in Zukunft für eine generationengerechte Lastenverteilung sorgen sollte.

C. Generationenkapital

1. Das Generationenkapital ist ein Tröpfchen auf den heißen Stein. Langfristig drückt sie den Beitragssatz selbst bei sehr optimistischen Annahmen nur um gut einen Drittel Prozentpunkt. Die 200 Mrd. Kapital sind 5% des BIP. Zum Vergleich: Das Altersvorsorgekapital Dänemarks und der Niederlande liegt bei jeweils ca. 200% des BIP.

2. Der Hauptpferdefuß des Generationenkapitals, so wie es im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen wird, ist jedoch die Schuldenfinanzierung. Hier hilft ein Gedankenexperiment: Wenn die Zinsen für Bundesanleihen tatsächlich nachhaltig und zuverlässig deutlich niedriger lägen als die Aktienrendite, warum finanziert man nicht den gesamten Bundeshaushalt auf diese Weise? Warum sind andere Länder damit gescheitert? Die Antwort findet man in der Geschichte: Die Equity Premium heißt nicht umsonst auf Deutsch Risikoprämie. Sie ist kein automatischer Geldsegen, sondern muss mit höherem Risiko erkaufte werden. Wenn man dieses Risiko klein halten will, wird der ohnehin bescheidene Beitrag zur Stabilisierung der Rentenfinanzen noch kleiner.

3. Helfen würde eine richtige Kapitaldeckung, die aus der Ersparnis der älteren Generation gebildet wird und nicht aus Schulden, die die jüngere Generation zurückzahlen muss. Wir haben seit Riester gelernt, dass eine umfassende private Altersvorsorge nicht so einfach zu gestalten ist. Mit den Betriebsrenten haben wir jedoch ein Modell der Kapitaldeckung, das sich bewährt hat, und das man auf kleinere und mittlere Unternehmen ausdehnen sollte, so wie es unsere Nachbarn Dänemark und die Niederlande getan haben. Das Resultat dort ist ein deutlich höheres Gesamtrentenniveau als in Deutschland.

D. Anlage

Die oben genannten Zahlen beruhen auf Berechnungen analog zu: Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan: „Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II“, erschienen im ifo Schnelldienst, Ausgabe 5/2024. Dieses Papier beruht ähnlich wie die Zahlen im Gesetzentwurf auf den Projektionen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, deren Annahmen sich jedoch bereits jetzt als zu optimistisch erwiesen haben. Die Zahlen in dieser Stellungnahme verwenden die demographischen Annahmen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und die Annahmen der Wirtschaftsentwicklung wie vom BMWK am 09.10.2024 vorgestellt.

Johannes Rausch und Axel Börsch-Supan*

Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz wurden im Dezember 2018 für die Zeitspanne bis 2025 zwei Haltelinien innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) etabliert. Die erste Haltelinie sah eine Stabilisierung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern bei 48% vor. Die zweite Haltelinie schrieb vor, dass der Beitragssatz zur GRV nicht über 20% ansteigen darf. Etwaige Mindereinnahmen hätten ausgehend von §287 SGB VI durch zusätzliche Bundesmittel ausgeglichen werden müssen.

Tatsächlich wurde in den vergangenen fünf Jahren keine der beiden Haltelinien überschritten; zusätzliche Bundesmittel waren nicht nötig. Dies lag neben einigen sich bereits zuvor abzeichnenden Trends (Destatis 2023) auch daran, dass die Corona-Pandemie die Lebenserwartung reduziert und der Krieg gegen die Ukraine die Nettoeinwanderung massiv erhöht hat. So hat sich seit 2018 die finanzielle Situation der Rentenversicherung wesentlich besser entwickelt als damals prognostiziert wurde. Unter anderem wurde z. B. im Rentenversicherungsbericht 2017 (BMAS 2017) noch ein Rückgang der Nachhaltigkeitsreserve um 13 Mrd. Euro bis 2022 vorhergesagt. Tatsächlich wuchs diese bis Ende 2022 um 10,4 Mrd. Euro an (BMAS 2023).

Mit diesem Rückenwind hat die Bundesregierung im März 2024 ein neues Rentenpaket vorgestellt, das neben der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der GRV die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus bis mindestens 2039 enthält. Der Nachhaltigkeitsfaktor wäre damit endgültig abgeschafft. Hingegen ist die Fortführung der zweiten Haltelinie, die das Beitragsniveau stabil halten sollte, kein Bestandteil des Pakets mehr.

Vor diesem Hintergrund stellt dieser Artikel ein Update der Kostenschätzungen vor, die durch die Haltelinien in der GRV entstehen und 2018 von Börsch-Supan und Rausch aufgestellt wurden. Diese aktualisierten Schätzungen der Mehrausgaben basieren auf dem Rentensimulationsmodell MEA-PENSIM und der neuesten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts. Zunächst beschreiben wir kurz das verwendete Simulationsmodell. Anschließend präsentieren wir die Annahmen für die Simulationsrechnungen, wobei wir explizit auf die Unterschiede zwischen der in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten 13. und der in dieser Studie verwendeten 15. koordinierten

* Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.: Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses; Dr. Johannes Rausch: Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses.

IN KÜRZE

Am 5. März 2024 hat die Bundesregierung ihr Rentenpaket II vorgestellt. Neben der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente in der Gesetzlichen Rentenversicherung besteht der Hauptpunkt des Pakets in der Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% über das Jahr 2025 hinaus. Damit werden die Rentenausgaben stärker steigen als ursprünglich vorgesehen. Da keine Haltelinie für die Beiträge Bestandteil des Rentenpakets II ist, müssen diese Mehrausgaben von den Beitragszahlern und dem Bund ausgeglichen werden. Bereits unter geltendem Recht werden sich die von den Beitrags- und Steuerzahlern aufzubringenden Mehrausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung im Jahr 2030 auf rund 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 auf rund 45 Mrd. Euro und im Jahr 2060 auf mehr als 67 Mrd. Euro, jeweils inflationsbereinigt, belaufen. Durch die Haltelinie des Rentenpakets II würde sich die Beitragslast in etwa verdoppeln und die gesamten Mehrausgaben um etwa 70% ansteigen, weil durch die Abschaffung des Nachhaltigkeitsfaktors auch die hälftige Aufteilung der demografischen Last zwischen Beitrags- und Steuerzahlern einerseits und Rentenempfängern andererseits aufgegeben würde. Im Jahr 2030 würden jährliche Mehrausgaben von 8 Mrd. Euro anfallen, im Jahr 2040 32 Mrd. Euro und im Jahr 2060 45 Mrd. Euro, zusätzlich zu den oben genannten Beträgen.

nierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts eingehen. Wir stellen dann die Wirkung dieser Unterschiede in einem Referenzszenario dar. Wir berechnen die durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel zu deckenden Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung bei einer Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% und vergleichen diese mit den demografisch bedingten Mehrausgaben, die bei der geltenden Rechtslage zu erwarten wären. Als demografisch bedingte Mehrausgaben definieren wir dabei diejenigen Kosten, die nicht mehr mit einem Beitragssatz von 20% und den entsprechenden Bundeszuschüssen gedeckt werden können.¹ Wir beschreiben, wie stark die Beitragssätze

¹ Dies entspricht der oberen Haltelinie des Beitragssatzes, die in der sogenannten doppelten Haltelinie eingeführt wurde. Nimmt man den derzeitigen Beitragssatz von 18,6% als Basis, wären die demografiebedingten Mehrausgaben entsprechend höher.

zur GRV aufgrund der im Rentenpaket II vorgesehenen Haltelinie des Rentenniveaus ansteigen. Wegen der demografischen Entwicklung und des Rentenpakets II steigen zudem die für die Rentenversicherung benötigten Bundesmittel. Die fiskalische Relevanz dieser Mehrausgaben zeigen wir beispielhaft auf, indem wir diese in Mehrwertsteuerpunkte umrechnen. Schließlich stellen wir mögliche Optionen vor, wie die hohen Mehrausgaben abgemildert werden können. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Politikoptionen werden im letzten Abschnitt zusammengefasst.

METHODIK

Unsere Vorausschätzungen basieren auf dem Simulationsmodell MEA-PENSIM der GRV. MEA-PENSIM bildet das gesetzliche Rentensystem inklusive aller entscheidenden Determinanten ab und ist derart strukturiert, dass die angeregten Reformen leicht implementiert werden können (Wilke 2004; Holthausen et al. 2012; Rausch und Gasche 2016). Die Modellberechnungen beruhen auf einer detaillierten Einnahmen- und Ausgabenberechnung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Berechnung dieser Beträge sowie die Projektion des Beitragssatzes und des Rentenniveaus bedürfen dabei Annahmen bezüglich der Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitsmarkts, wobei die Arbeitsmarktentwicklung von der Bevölkerungsvorausberechnung abhängt.

Die Bevölkerungsvorausberechnung benötigt Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt, der zukünftigen Netto(im)migration und der zukünftigen Fertilität der Frauen. In diesem Papier stützen wir uns auf die neue 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Destatis 2022a).

Der Arbeitsmarkt wird durch Multiplikation der Bevölkerung mit den Erwerbsquoten bestimmt. MEA-PENSIM unterscheidet dabei zwischen Männern und Frauen, dem Alter sowie zwischen den neuen und alten Bundesländern. Letzteres ist notwendig, da die GRV Arbeit in den alten Bundesländern bis 2023 anders bewertet als Arbeit in den neuen Bundesländern. Die altersspezifischen Erwerbsquoten werden für das Basisjahr dem deutschen Mikrozensus entnommen, anschließend entsprechend der Erwerbsquoten gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung skaliert. Die Anzahl der Arbeitslosen, der (pflichtversicherten) Beschäftigten, der Selbständigen sowie der Beamten wird mittels (variabler) altersspezifischer Raten anhand der Erwerbsbevölkerung bestimmt.

Abschließend wird die Anzahl der Rentner berechnet. MEA-PENSIM berücksichtigt dabei einen Verrentungszeitraum vom Alter 51 bis zum Alter 80. D. h., dass die erste Person frühestens im Alter von 51 Jahren eine gesetzliche Rente bezieht, während die letzte Person spätestens im Alter von 80 Jahren ihre Rente beantragt. In dem Verrentungszeitraum hängt die Anzahl der Rentner eines bestimmten Alters von

dem zugrunde gelegten Renteneintrittsverhalten der Bevölkerung ab. MEA-PENSIM nimmt dabei zunächst an, dass die nicht pflichtversicherten Individuen (u.a. Selbständige, Beamte, Hausfrauen) ihre Rente grundsätzlich zum gesetzlichen Renteneintrittsalter beantragen, obgleich sie den Arbeitsmarkt eventuell früher oder später verlassen. Bezüglich der Verrentung der pflichtversicherten Individuen (Arbeitslose und pflichtversichert Beschäftigte) berücksichtigt MEA-PENSIM ein komplexeres Verfahren, das von der Erwerbsbeteiligung dieser Arbeitsmarktgruppen abhängt. Grundsätzlich wird dabei davon ausgegangen, dass der Zeitpunkt des Arbeitsmarktaustritts mit dem Zeitpunkt des ersten Bezugs einer gesetzlichen Rente übereinstimmt. Basierend auf dieser Annahme beinhaltet MEA-PENSIM zwei Methoden zur Berechnung und Anpassung des Renteneintrittsverhaltens der pflichtversicherten Individuen.

Die erste Methode berechnet den Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung anhand des Rückgangs des Anteils der Pflichtversicherten an der Bevölkerung seit dem Alter 50. Ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter ist der Anteil der rentenbeziehenden Bevölkerung folglich gegeben durch 100% minus dem Anteil der pflichtversicherten Individuen an der Bevölkerung, da per Definition alle nicht pflichtversicherten Individuen zu diesem Zeitpunkt ihre gesetzliche Rente beanspruchen. Die erste Methode hängt somit von den Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Erwerbsquoten ab. Die Anzahl der Rentner ergibt sich aus der Multiplikation der berechneten Raten mit der Bevölkerung des betrachteten Alters.

Die zweite Methode dreht das soeben vorgestellte Verfahren um. D. h., der Startpunkt der Simulation ist nun eine exogen gegebene Annahme bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Renteneintrittsverhaltens der Pflichtversicherten. Folglich ist die Anzahl der Rentner gegeben, während der Anteil der Arbeitslosen und der pflichtversichert Beschäftigten an der älteren Bevölkerung bestimmt werden muss, indem das Prozedere der ersten Methode invers angewendet wird. Die Aufteilung der berechneten Pflichtversicherten zwischen Arbeitslosen und pflichtversichert Beschäftigten erfolgt abschließend anhand der zukünftigen Arbeitslosenraten.

Im Anschluss an die Arbeitsmarktprojektion fährt MEA-PENSIM mit der Projektion der Löhne und Gehälter fort. Ihre Vorausberechnung geschieht anhand exogen vorgegebener Wachstumsraten.

Mit der Entwicklung der Löhne und Gehälter sind abschließend alle notwendigen Informationen vorhanden, um die Entwicklung der wichtigsten Determinanten der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie der anderen Sozialversicherungen zu projizieren.

ANNAHMEN

Die hier vorgestellten Simulationen verwenden die Vorausberechnungen gemäß Variante G2-L2-W2 der

15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (15. kBV) des Statistischen Bundesamts (Destatis 2022a), die die Bevölkerung von 2022 bis 2070 unter den folgenden Annahmen fortschreibt:

- Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,55 bis 2032,
- Linearer Rückgang der jährlichen Nettomigration von 1,3 Mio. auf 250 000 bis 2033 und
- Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,6/88,2 Jahre bei Männern/Frauen bis 2070.

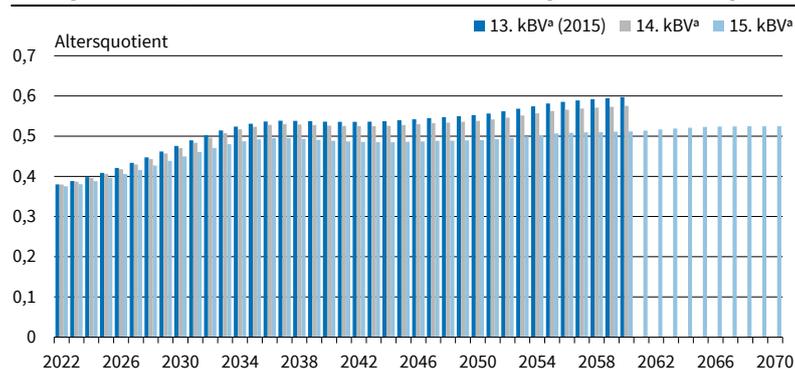
Abbildung 1 zeigt den Altersquotienten (Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter geteilt durch die Anzahl der Menschen im Alter von 20 bis 64 Jahren) der 15. kBV.² Neben dem Altersquotient gemäß der 15. kBV weist Abbildung 1 zusätzlich die Altersquotienten der 13. und 14. kBV (Destatis 2017, 2019) aus, die allerdings nur bis 2060 reichen. Dargestellt werden analog zur Variante G2-L2-W2 der 15. kBV die Altersquotienten der mittleren Varianten, wie sie in den Rentenversicherungsberichten verwendet wurden. Nach 2022 steigt der Altersquotient in allen Prognosen bis 2025, dem Gültigkeitsende der angestrebten doppelten Haltelinie, weiter an. Dieser Anstieg beschleunigt sich nochmals leicht in den zehn darauffolgenden Jahren bis 2035, um dann ein Plateau zu erreichen und bis zum Jahr 2060/2070 nur noch langsam zuzunehmen. Zu beachten ist, dass der Altersquotient nicht auf einen Höhepunkt zustrebt, nach dessen Erreichen er wieder zurückgeht. Dies liegt allein an der grundsätzlichen Annahme, dass die Lebenserwartung stetig weiter zunimmt und nicht wie die übrigen demografischen Parameter (Geburtenrate und Nettoimmigration) ab 2033 auf einem konstanten Niveau verharrt.

Auffällig in den Projektionen ist die hohe Diskrepanz zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen, insbesondere zwischen der 14. und der neuesten 15. kBV. So fällt der Anstieg des Altersquotienten im Vergleich zur 14. kBV bis 2035 um 3,1 Prozentpunkte und bis 2060 um 6,3 Prozentpunkte geringer aus. Der Gesamtanstieg des Altersquotienten ist somit um gut ein Drittel geringer als unter den alten Prognosen. Die Diskrepanz geht dabei auf Unterschiede in den demografischen Annahmen zurück. So wird unter der 15. kBV mit durchschnittlich 290 000 Personen p. a. eine wesentlich höhere Gesamtdurchschnittszuwanderung angenommen also noch unter der 14. kBV mit durchschnittlich 221 000 p. a. Die höhere Nettoimmigration geht dabei zunächst auf die unerwarteten Flüchtlingsströme seit Beginn des Ukrainekriegs zurück. Langfristig (ab 2033) beträgt die Diskrepanz

44 000 Personen p. a. und wird vom Statistischen Bundesamt mit dem Bemühen der Bundesregierung um zusätzliche ausländische Arbeitskräfte aufgrund des hohen Fachkräftemangels und dem hohen Risiko weiterer Krisen und daraus resultierender Flüchtlingswellen begründet (Destatis 2022b).

Noch schwerer als die Immigrationsunterschiede wiegen die Unterschiede in den Annahmen zur Mortalitätsentwicklung. So sind die angenommene Lebenserwartung bei Geburt der 15. kBV im Jahr 2060 um 0,9 Jahre (Männer) und 0,8 Jahre (Frauen) geringer als noch unter der 14. kBV. Der geringere Anstieg ist auf einen anhaltenden geringeren Anstieg der Lebenserwartung seit 2008 zurückzuführen (Destatis 2023). Vor 2008 lag der durchschnittliche jährliche Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt bei rund 0,3/0,2 Jahren (Männer/Frauen). Seit 2008 liegt er hingegen für beide Geschlechter nur noch bei 0,1 Jahren. Da mit jeder neuen Bevölkerungsvorausberechnung die Zeitspanne seit 2008 für die Prognosen der Mortalitätsentwicklung an Bedeutung gewinnt, nehmen die prognostizierten Anstiege der Lebenserwartung entsprechend ab. So waren bereits die Annahmen der 13. und 14. kBV geringer als in ihrer Vorgängerprognose. Allerdings ist die Diskrepanz zwischen der 14. und 15. kBV nochmals größer, was damit zu begründen ist, dass in die Trendberechnung auch der Rückgang der Lebenserwartung während der Corona-Pandemie miteinfließt (Destatis 2022b). Darüber hinaus werden die Sterbetafeln des Jahres 2021 (d. h. der Coronavirus-Periode) als Ausgangspunkt für die Extrapolation der zukünftigen Sterbetafeln gewählt. Es wird also nicht davon ausgegangen, dass der ursprünglich während der Corona-Pandemie zu erwartende weitere Anstieg der Lebenserwartung nachgeholt wird. Inwieweit dies eine zu pessimistische Annahme ist, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Schließlich wird in der 15. kBV von einer weiteren Erhöhung der Geburtenrate ausgegangen. Ob diese Annahme realistisch ist, ist nach der jüngsten Entwicklung, die einen deutlichen Rückgang der Geburtenrate konstatiert, jedoch unklar (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2024). Änderungen der Ge-

Abb. 1
Anstieg des Altersquotienten für verschiedene Bevölkerungsvorausberechnungen



^a Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Kombination der »moderaten« Varianten (G2-L2-W2).
Quelle: Statistisches Bundesamt.

² Die Anhebung des Regelrentenalters berücksichtigend, wird alternativ der Altersquotient gemäß des Regelrentenalters gebildet (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020; Thiede 2023). D. h., statt des Alters 65 wird das Regelrentenalter als Abgrenzung zwischen Erwerbsbevölkerung und Rentnerpopulation gewählt. Da wir in dieser Studie allein an den Unterschieden zwischen den Bevölkerungsvorausberechnungen hinsichtlich der demografischen Belastung interessiert sind, sehen wir allerdings von dieser Neudefinition ab.

burtenrate haben allerdings erst deutlich nach dem Jahr 2040 Wirkungen auf die Anzahl der Beitragszahler. Es ist nicht Aufgabe dieses Beitrags, die Annahmen der 15. kBV in Frage zu stellen, sondern sie neben den in Börsch-Supan und Rausch (2018) verwendeten Annahmen der 13. kBV als ein mögliches Szenario unseren Berechnungen zugrunde zu legen.

Würden die Annahmen der 15. kBV Wirklichkeit, fiel der zu erwartende Anstieg der finanziellen Belastung des deutschen Sozialsystems aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich niedriger aus als bisher erwartet (Thiede 2023). Die Zahl der Rentner wäre aufgrund der niedrigeren Lebenserwartung geringer, während die höhere Nettozuwanderung den Rückgang der Erwerbsbevölkerung abschwächen würde.

Unsere Annahmen hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsmarkts orientieren sich an den kurzfristigen Annahmen der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichts 2022 (BMAS 2022), der Frühjahrsprognose der Bundesregierung (BMWK 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute von 2023 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023). Allerdings weisen die Quellen nur den Zuwachs bzw. die Abnahme der gesamten Erwerbsbevölkerung aus. Es wird nicht ausgewiesen, wie sich die Veränderung zwischen Männern und Frauen, neuen und alten Bundesländern sowie zwischen den Altersgruppen aufteilt. Zudem beinhalten die Quellen keine Informationen bezüglich der Annahmen hinsichtlich der Reaktion der Bevölkerung auf die Anhebung des Regelrentenalters. Allein der Rentenversicherungsbericht erlaubt es, mittels der Angaben zur Entwicklung des Äquivalenzrentners³ zu einem gewissen Grad Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Rentenpopulation zu ziehen. Wie die Zahlen konkret zustande kommen bzw. welche Annahmen zugrunde gelegt werden, wird allerdings nicht erwähnt, so dass wir die administrativen Annahmen nur approximieren können. Dazu wählen wir eine An-

³ Der Äquivalenzrentner entspricht dem Verhältnis der Rentenausgaben zu der Standardrente. Bleibt das Verhältnis von Standardrente zur tatsächlichen Durchschnittsrente gleich, entspricht das Wachstum des Äquivalenzrentners dem Wachstum der Rentnerzahl. In der Realität dürfte dies nicht exakt der Fall sein.

passung des Renteneintrittsverhaltens, das zu einem ähnlichen Wachstum des Äquivalenzrentners führt, wie es im Rentenversicherungsbericht (RVB) ausgewiesen wird. Konkret nehmen wir hierzu an, dass pro Jahr, um das das Regelrentenalter angehoben wird, die versicherungspflichtigen Erwerbspersonen ihren Renteneintritt lediglich um neun Monate aufschieben.

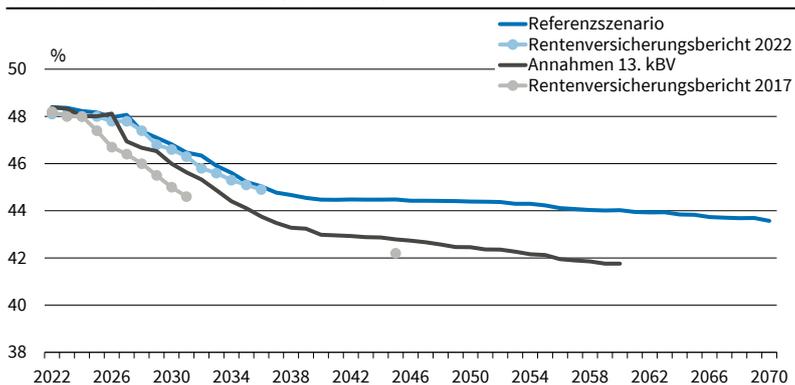
Die Löhne und Gehälter werden gemäß den mittleren Annahmen des RVB 2022 fortgeschrieben. Dieser unterstellt langfristig ein jährliches Lohnwachstum von 3% sowie keine Angleichung der Löhne und Gehälter in den alten und neuen Bundesländern. Am Simulationsbeginn unterstellen wir abweichend aufgrund der hohen Inflationsrate Lohnsteigerungen um etwa 5%. Das jährliche Lohnwachstum von 3% teilt sich unseren Annahmen gemäß in 1,8 Prozentpunkte Preissteigerungen (Inflation) und 1,2 Prozentpunkte Produktivitätswachstum auf. Abweichend davon rechnen wir im Jahr 2022 mit einer Inflationsrate von 6,9%, die über der angenommenen Lohnsteigerung liegt. Ähnliches gilt für 2023. Schließlich nehmen wir an, dass das Mehrwertsteueraufkommen entsprechend dem Anstieg der Brutto Lohn- und -gehaltssumme wächst. Somit liegt das Wachstum des Mehrwertsteueraufkommens jährlich ebenfalls in etwa bei 3%. Abhängig von der demografischen Entwicklung kann es allerdings geringfügig geringer oder höher ausfallen.

REFERENZSZENARIO

Um die Auswirkungen der geänderten demografischen und ökonomischen Annahmen auf die Kernparameter der Rentenversicherung und gleichzeitig die Präzision unseres Simulationsmodells zu verdeutlichen, berechnen wir in diesem Abschnitt ein Referenzszenario, das auf der gegenwärtigen Gesetzeslage basiert, die ab 2025 den Nachhaltigkeitsfaktor wieder wirken lässt. Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen die Vorausschätzungen des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern⁴ und des Beitragssatzes zur GRV. Ausgewiesen werden unsere Prognosen, die Prognosen des Rentenversicherungsberichts 2022 (BMAS 2022) sowie die Prognosen der Rentenversicherungsberichte 2017 (BMAS 2017). Zusätzlich wird ein Szenario gezeigt, in dem die Bevölkerung des Basisjahres entsprechend den Annahmen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung fortgeschrieben wird. Der RVB 2017 dient als Vergleichsszenario zu den älteren Berechnungen von Börsch-Supan und Rausch (2018), die alternative Bevölkerungsentwicklung dient hingegen zur Bewertung der Bedeutung der neuen demografischen Annahmen hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Prognosen. Die Vorausberechnungen des Refe-

⁴ Das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern setzt die Rente des Standardrentners ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung. Beide Beträge werden zuvor um die Sozialversicherungsbeiträge reduziert. Der Standardrentner besitzt laut Definition 45 Entgeltpunkte. Die Entgeltpunkte geben die erworbenen Rentenanwartschaften an. Pro Jahr erwirbt ein Versicherter Entgeltpunkte im Verhältnis seines Bruttolohns zum Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung.

Abb. 2
Netto-Standardrentenniveau vor Steuern



Quelle: MEA-PENSIM; BMAS; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

renzszenarios gehen bis 2070, die laut den Annahmen der 13. kBV bis 2060. Dies entspricht in beiden Fällen dem Fortschreibungshorizont der jeweiligen Bevölkerungsvorausberechnungen.

Unsere Vorausschätzung des Rentenniveaus stimmt mit den Prognosen des RVB 2022 im Wesentlichen überein (vgl. Abb. 2). In beiden Fällen liegt das Rentenniveau bereits 2026 geringfügig unter der Haltelinie von 48%. Erst 2028 sinkt das Rentenniveau dann mit dem Beitragssatzanstieg aufgrund des Beitragssatzfaktors in der Rentenanpassungsformel sprunghaft weiter ab. Im Anschluss nimmt das Rentenniveau dann bis 2038 weiter stetig ab bis es ein Niveau von 44,5% erreicht. Nach 2038 bleibt es für einige Jahre relativ stabil, bevor es ab 2055 wieder leicht zu sinken beginnt. Am Ende unseres Simulationszeitraums erreicht es ein Niveau von 43,6%.

Im Vergleich zu den Prognosen von 2017 fällt das Rentenniveau damit zukünftig wesentlich höher aus. So wurde in den Prognosen von 2017 für 2045 noch ein um 2,3 Prozentpunkte geringeres Niveau projiziert.⁵ Ein großer Teil der Diskrepanz geht dabei auf die »günstigere« demografische Entwicklung zurück. So läge 2045 das projizierte Rentenniveau um 1,7 Prozentpunkte niedriger, wenn für die Vorausberechnungen weiterhin die Annahmen der 13. kBV herangezogen würden.⁶

Ebenfalls stimmt der Beitragssatz unserer Prognose mit dem des RVB 2022 relativ gut überein (vgl. Abb. 3). Der Beitragssatz kann demnach im Vergleich zu den Prognosen von 2017 länger bei 18,6% gehalten werden und soll erst 2027 ansteigen.⁷ Dies sind drei Jahre später als noch im RVB 2017 ohne Haltelinie prognostiziert wurde. Ursächlich hierfür ist die erwähnte weit aus bessere Entwicklung der Finanzen der Rentenversicherung. So konnte die Nachhaltigkeitsreserve der Rentenversicherung ausgebaut werden und übersteigt Ende 2022 mit 42,8 Mrd. Euro die Prognose des RVB 2017 um 23,5 Mrd. Euro. Aufgrund der gut gefüllten Reserve hat daher eine schnellere Zunahme der demografischen Belastung auf den Beginn des Beitragssatzanstiegs nur geringfügige Auswirkungen. Werden beispielweise ab 2022 die demografischen Annahmen der 13. kBV unterstellt, steigt der Beitragssatz lediglich ein Jahr früher an.

Langfristig führt die geringere Alterung der Bevölkerung zu einem geringeren Beitragssatzanstieg als noch im RVB 2017 und von uns unter Verwendung der Annahmen der 13. kBV prognostiziert. So steigt

der Beitragssatz unter den neuen Prognosen bis 2045 um 1,7 Prozentpunkte weniger stark an. Dennoch wird auch unter den neuen demografischen Annahmen die vormalige 20%-Haltelinie ab 2030 verletzt. Insgesamt steigt der Beitragssatz bis 2038 auf 21,5% an und kann dann bis 2051 auf diesem Niveau gehalten werden. Dies entspricht auch dem RVB 2022. Im Anschluss steigt der Beitragssatz bis zum Simulationsende wieder leicht an und erreicht einen Maximalwert von 22,2%.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass gemäß den neuesten Prognosen die demografische Belastung zwar steigt, aber voraussichtlich weniger als in der Vergangenheit vermutet wurde (Thiede 2023). Entsprechend geringer fällt damit der Druck auf die zukünftige finanzielle Situation der Rentenversicherung aus. Dennoch bleiben Beitragssatzsteigerungen nötig. Ab 2026 werden laut geltendem Recht, also bei Wiedereinsatz des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, zudem auch die Rentner wieder an der demografischen Belastung beteiligt, indem die Rentensteigerungen mit der Alterung der Bevölkerung gedämpft werden. Da somit die Renten bzw. der aktuelle Rentenwert⁸ weniger stark steigen als die Löhne, fällt dadurch bei gleichen Rentenanwartschaften das Rentenniveau.

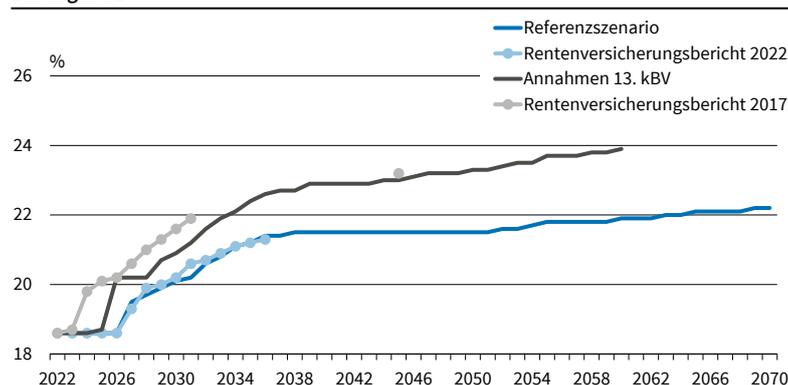
Eine Beibehaltung der Haltelinie des Rentenniveaus würde daher trotz der günstigeren demografischen Annahmen weiterhin nicht ohne zusätzliche Bundesmittel finanziert werden können. So steigt der Beitragssatz auch ohne Haltelinie auf Werte über 20% an (vgl. Abb. 3). Allerdings nehmen die zu erwartenden Mehrausgaben aufgrund der geringeren Alterung im Vergleich zu 2017 ab. In den folgenden Abschnitten sollen daher die Mehrausgaben neu veranschlagt werden.

JÄHRLICHE MEHRAUSGABEN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Der Nachhaltigkeitsfaktor war Kern der von der Rürup-Kommission angeregten Rentenreform 2005. Die Idee war, die kommende demografische Belastung

⁸ Der aktuelle Rentenwert gibt den Monatswert eines Entgeltpunkts an.

Abb. 3
Beitragssatz



Quelle: MEA-PENSIM; BMAS; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

⁵ Die Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern sind allerdings nur bedingt vergleichbar, da deren Determinanten seit 2017 im Zuge verschiedener Reformen, aber auch aufgrund der Corona-Pandemie neu definiert wurden (DRV 2022, S. 265). Die hierdurch induzierten Unterschiede sollten allerdings gering sein.

⁶ Ein Großteil der verbleibenden Diskrepanz geht auf die Haltelinie des Rentenniveaus zurück, die in den neuen Berechnungen bis 2025 Anwendung findet, während sie in den Prognosen des RVB 2017 nicht enthalten ist.

⁷ Der neueste Rentenversicherungsbericht (BMAS 2023) geht von einem nennenswerten Beitragssatzanstieg erst im Jahr 2029 aus. Langfristig unterscheiden sich die Prognosen allerdings kaum voneinander.

prozentual gleichmäßig auf die jüngere und die ältere Generation aufzuteilen: Die jüngere Generation sollte höhere Rentenbeiträge zahlen im Vergleich zu einer Situation ohne Bevölkerungsalterung, die ältere dagegen eine geringere Erhöhung ihrer Renten hinnehmen.

Die Idee einer gleichmäßigen Behandlung der Generationen lag auch der doppelten Haltelinie zugrunde. Die ältere Generation sollte Bestandssicherheit durch eine untere Haltelinie des Rentenniveaus erhalten, die jüngere durch eine obere Haltelinie des Beitragssatzes. Da im Zuge des demografischen Wandels die so begrenzten Beitragszahlungen nicht mehr ausreichen, um die durch das fixierte Rentenniveau stark steigenden Renten zu finanzieren, waren höhere Zuschüsse seitens des Bundes vorgesehen.

Das im März 2024 vorgestellte Rentenpaket II hat diese symmetrische Behandlung der Generationen verlassen und sieht nur allein eine Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% vor. Das mindert die Höhe der zukünftig benötigten Bundesmittel, weil nun ein Großteil der steigenden Rentenausgaben durch Beiträge gedeckt werden kann, die die vormals fixierte Beitragssatzobergrenze von 20% überschreiten. Die durch den demografischen Wandel zusätzlich anfallenden Mehrausgaben des Rentensystems bei einer Haltelinie des Rentenniveaus sind von dieser Aufteilung jedoch weitgehend unberührt.

Abbildung 2 zeigt bereits, dass gemäß des Rentenversicherungsberichts von 2022 die Haltelinie des Rentenniveaus von 48% bereits 2026 geringfügig verletzt würde. Der Beitragssatz steigt hingegen unter geltendem Recht erst 2030 auf über 20%. Bei einer Fortführung der 48%-Haltelinie des Rentenniveaus werden die Reserven der Rentenversicherung schneller aufgebraucht, was theoretisch einen früheren und schnelleren Beitragssatzanstieg zur Folge haben kann. In diesem Abschnitt berechnen wir die auf die Gesetzliche Rentenversicherung zukommenden demografisch bedingten Mehrausgaben, die mit einem Beitragssatz von 20% nicht mehr gedeckt werden können und durch eine Mischung von höheren Beiträgen und höheren Zuschüssen seitens des Bundes ausgeglichen werden müssen.⁹ Alle Beträge werden in Abbildung 4 inflationsbereinigt in Werten von 2023 dargestellt. Die Prognosen beruhen dabei auf der Annahme, dass die Haltelinie über das Jahr 2039 hinaus Anwendung findet.

Die demografisch bedingten Mehrausgaben haben zwei Komponenten: zum einen diejenigen Mehrausgaben, die auch bei der heutigen Rechtslage, also bei Wiedereinführung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2025, durch die Bevölkerungsalterung entstehen würden, und zum anderen diejenigen Mehrausgaben, die zusätzlich entstehen, weil gemäß Rentenpaket II eine Haltelinie das Rentenniveau auf 48% fixieren soll, um die Rentner von der demografischen Bürde zu entlas-

⁹ In der Annahme, dass die Steuereinnahmen maßgeblich von der Brutto-lohn- und -gehaltssumme abhängen, werden die Mehrausgaben hinsichtlich der Bundesmittel durch diejenigen Erhöhungen der Bundeszuschüsse definiert, die über die Steigerungsraten der Brutto-lohn- und -gehaltssumme hinausgehen.

ten. Wir unterscheiden zudem zwischen denjenigen Mehrkosten, bei denen die Finanzierung durch Beiträge bzw. Bundesmittel erfolgen soll.

Abbildung 4 zeigt, dass schon unter geltendem Recht die Ausgaben der GRV stark ansteigen. Im Jahr 2030 betragen diese demografisch bedingten Mehrkosten etwa 13 Mrd. Euro, im Jahr 2040 sind es bereits 45 Mrd. Euro. Nach einer Phase nur mäßigen Anstiegs wachsen die Mehrausgaben weiterhin stark an und erreichen im Jahr 2060 ca. 68 Mrd. Euro.

Das Rentenpaket II vergrößert diese Mehrausgaben um etwa 70%. So sind die jährlichen Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II zwar zunächst noch relativ gering, steigen dann aber schnell an. Im Jahr 2030 betragen sie inflationsbereinigt ca. 8 Mrd. Euro und erreichen für das Jahr 2040 32 Mrd. Euro. Anschließend verlangsamt sich zunächst ihr Wachstum, beschleunigt sich ab 2050 aber wieder. 2060 müssten für die Haltelinie des Rentenpakets II 45 Mrd. Euro, 2070 56 Mrd. Euro zusätzlich finanziert werden. Die Mehrausgaben aufgrund des Rentenpakets II machen also etwa 40% der gesamten in Abbildung 4 dargestellten demografisch bedingten Mehrausgaben aus. Deren Finanzierung durch höhere Beiträge und zusätzliche Bundesmittel wird in den nächsten beiden Abschnitten dargestellt.

Hierbei wird die vom Rentenpaket II vorgesehene Einführung einer neuen kapitalgedeckten Komponente nicht berücksichtigt. So sieht das Rentenpaket II zur teilweisen Deckung dieses Finanzbedarfs eine Verwendung der Gewinne vor, die eine schuldenfinanzierte Kapitalanlage auf dem Aktienmarkt erwirtschaften könnte. Allerdings wird dieser Gewinn aufgrund des im Vergleich zu den jährlichen Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung niedrigen Kapitalstocks und der notwendigen Zinszahlungen nur einen geringen Effekt ausüben können (SVR 2023, S. 339).

BEITRAGSSATZERHÖHUNGEN BEI EINER HALTELINIE VON 48%

Die erste Finanzierungskomponente sind höhere Beiträge, da das Rentenpaket II keine Fortführung der Haltelinie für den Beitragssatz mehr vorsieht. Diese Komponente deckt den Großteil des entstehenden Finanzbedarfs bei einer Haltelinie für das Rentenniveau von 48% ab, was den in der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialversicherung (»Rürup-Kommission«) erreichten Grundkonsens sprengt, die Rentner auch über die steuerfinanzierten Bundesmittel hinaus an den demografischen Mehrkosten zu beteiligen. Abbildung 4 zeigt, dass sich dadurch die Beitragslast in etwa verdoppelt. Diese ungefähre Verdopplung geht auf die bisherige Zielsetzung des Nachhaltigkeitsfaktors zurück, die demografische Belastung prozentual gleichmäßig auf die jüngere und ältere Generation aufzuteilen.

Abbildung 5 zeigt den prognostizierten Beitragssatzverlauf gemäß des Rentenpakets II ohne Berück-

sichtigung der vorgesehenen Kapitaldeckungskomponente. Eine solche Politik lässt den Beitragssatz deutlich stärker ansteigen als im Referenzszenario, da die jüngere Generation nun den Großteil der demografischen Last trägt und diese nur in dem Maße mit der älteren Generation teilt, in dem diese an der Steuerlast der Bundesmittel beteiligt wird. Im Jahr 2040 läge der Beitragssatz dann bei 23,0% – 4,9 Prozentpunkte höher als jetzt; langfristig würde der Beitragssatz auf über 24% ansteigen. Dank der in der 15. kBV angenommenen für die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich günstigeren demografischen Entwicklung entspräche der Beitragssatzanstieg damit den Prognosen des Referenzszenarios ohne Haltelinien des Jahres 2017. Der große Unterschied zwischen der in diesem Sinne eher optimistischen 15. kBV mit der eher pessimistischen 13. kBV zeigt allerdings, wie groß das demografische Risiko ist. Fällt die Immigration geringer aus, beschleunigt sich der Anstieg der Lebenserwartung erneut und verbleibt die Geburtenrate auf dem in letzter Zeit wieder gefallenem Niveau, so steigen entsprechend auch die in Abbildung 4 dargestellten Mehrausgaben bei einer Haltelinie von 48% und die in Abbildung 5 aufgezeigten Beitragssätze.

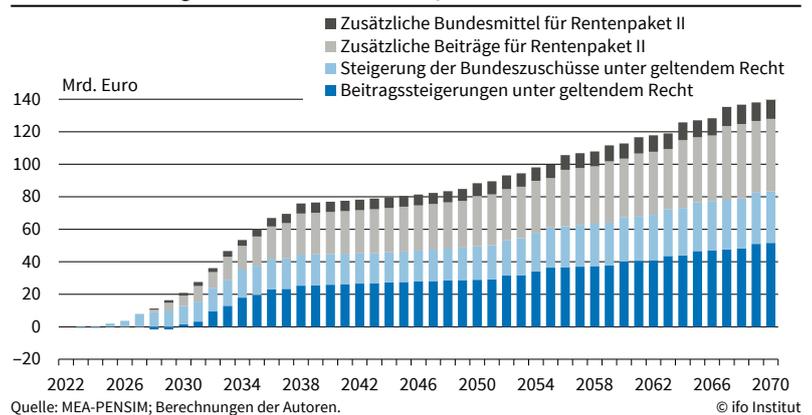
ERHÖHUNG DER BUNDESMITTEL BEI EINER HALTELINIE VON 48%

Da eine Schuldenfinanzierung der durch Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben nach derzeitiger Rechtslage ausgeschlossen ist, muss der Finanzbedarf für die zusätzlichen Bundesmittel entweder durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch höhere Steuern gedeckt werden, zum Beispiel durch eine Erhöhung der Einkommensteuer, der Verbrauchsteuern oder einer Mischung verschiedener Steuerarten. Jede Wahl hätte unterschiedliche Verteilungseffekte. Um die Größenordnung der benötigten Mittel zu veranschaulichen, ist es aufschlussreich, sie auf die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) umzulegen, da sie am ehesten einer gleichmäßigen Belastung der älteren und der jüngeren Generation entspricht. Dabei nehmen wir, wie bereits beschrieben, an, dass das kaufkraftbereinigte Steueraufkommen um etwa 1,2% pro Jahr produktivitätsbedingt ansteigt, d. h., wir gehen von einem durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen von nominal ca. 3% pro Jahr aus. Abbildung 6 zeigt das Ergebnis. Bei einem niedrigeren Wachstum würden die dort gezeigten Steuersätze höher liegen.

Die dunkelgrauen Balken zeigen den Anstieg der Mehrwertsteuer, der nötig ist, um die aufgrund der einfachen Haltelinie anfallenden höheren Bundeszuschüsse zu finanzieren. Die Mehrbelastung ist im Jahr 2030 mit 0,1 Prozentpunkten noch sehr gering und steigt auch im Anschluss lediglich auf ca. 0,4 Prozentpunkte an. Für sich genommen bleiben somit die zusätzlich benötigten Steuerermittel erst einmal überschaubar. Allerdings steigen die Bundeszuschüsse (in-

Abb. 4

Jährliche Mehrausgaben mit und ohne Rentenpaket II



klusive des Beitrags des Bundes zur Kindererziehung) bereits unter dem gelten Recht stark an. In Abbildung 6 wird dieser Mehrbedarf an Steuermitteln ebenfalls in Mehrwertsteuerpunkte umgerechnet (hellblaue Balken). Die benötigten zusätzlichen Bundesmittel steigen mit der Verrentung der Generation der Babyboomer rasch an und belaufen sich für das Jahr 2035 auf rund einen Mehrwertsteuerpunkt. Anschließend ist die Zunahme nur noch gering. So steigen die benötigten zusätzlichen Bundesmittel bis 2060

Abb. 5

Beitragserhöhung bei einer Haltelinie von 48%

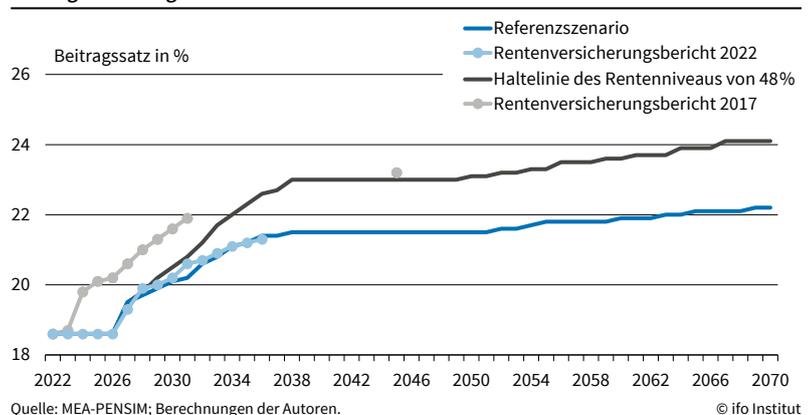
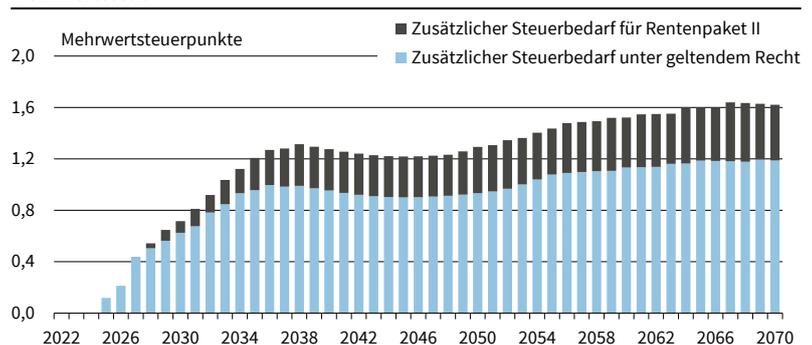


Abb. 6

Finanzierung des demografiebedingten^a Bundeszuschussmehrbedarfs durch die Mehrwertsteuer



^a Demografie wie Abbildung 3.

Quelle: MEA-PENSIM; Berechnungen der Autoren.

nur noch weitere 0,1 Prozentpunkte an und erreichen 1,1 Mehrwertsteuerpunkte.

Im Vergleich zu der Verdopplung der Beitragslast fällt die prozentuale Anhebung der durch zusätzliche Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben des Rentenpakets II weniger stark aus. Dies liegt daran, dass die Fortschreibung der Bundeszuschüsse nur bedingt von der tatsächlichen Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung abhängt. So sind die Fortschreibungen des zusätzlichen Bundeszuschusses und Erhöhungsbetrags, die knapp 30% der Bundeszuschüsse (einschließlich des Beitrags für Kindererziehungszeiten) ausmachen, gänzlich unabhängig von der Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung, da sie von der Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen bzw. der Lohn- und Gehaltssumme abhängen. Die verbleibenden Bundesmittel, der allgemeine Bundeszuschuss und die aus Steuern finanzierten Beiträge für Kindererziehungszeiten, werden hingegen sowohl anhand der Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung als auch anhand der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.¹⁰ Letzteres stellt eine Verbindung zur Ausgabenentwicklung der Rentenversicherung da. Dennoch hat ein stärkerer Ausgabenanstieg hierdurch nur einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklung der Bundeszuschüsse.

MASSNAHMEN ZUR KOSTENDÄMPFUNG

Einerseits scheint die Fixierung des jetzigen Rentenniveaus von 48% von Rentenempfängern und Beitragszahlern gleichermaßen gewünscht zu sein. Andererseits sind die Mehrausgaben beträchtlich. Daher betrachten wir abschließend die Fortführung der Haltelinie des Rentenniveaus unter zwei zusätzlichen kostendämpfenden Maßnahmen. So wird bei der jetzigen Ausgestaltung der Haltelinien die Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre nicht mitberücksichtigt. Konkret geht in die Berechnung des »Standardrentners«, der maßgeblich für die Berechnung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern ist, die aufgrund der längeren Erwerbsphase zusätzlich erworbenen Rentenanwartschaften systemwidrig nicht mit ein. Eine Verhaltensanpassung der Versicherten vorausgesetzt (d. h. ein entsprechend späterer tatsächlicher Renteneintritt), wird mit dem Netto-Standardrentenniveau vor Steuern daher der Rückgang des Rentenniveaus für die Neurentner überschätzt. Wird die Definition des Standardrentners entsprechend angepasst, nehmen die Mehrausgaben bei einer Haltelinie ab. Die Anpassung des Rentenniveaus ist dabei allerdings nicht gänzlich unproblematisch. So können nur die von der Anhebung betroffenen nicht verrenteten Kohorten ihre Erwerbsphase ausweiten. Für die Bestandsrentner gilt dies hingegen nicht. Eine adäquate Anpassung des Standardrentners sollte daher das Verhältnis von Neu- zu Bestandsrentner berücksichtigen. In dieser Studie wird hierauf allerdings verzichtet und der Stan-

dardrentner direkt entsprechend der Anhebung des Regelrentenalters angepasst. Dahinter steckt das Ziel, den maximal möglichen Effekt aufzuzeigen. Eine die Bestandsrentner berücksichtigende Anpassung würde kurz- und mittelfristig zu geringeren Unterschieden führen. Konkret gehen wir davon aus, dass die Definition des Standardrentners derart reformiert wird, dass dessen Rentenanwartschaften mit jedem zusätzlichen Erwerbsjahr um einen zusätzlichen Entgeltpunkt ansteigen. Berücksichtigt werden hierbei allerdings nur die noch ausstehenden Anhebungen des Regelrentenalters. Die bereits erfolgte Anhebung von 65 auf 66 Jahren bleibt unberücksichtigt.

Neben der eher technischen Anpassung des Standardrentners wäre eine zweite, allerdings politisch sehr umstrittene Maßnahme, das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit zu stabilisieren, um die kostensteigernde Wirkung einer Verlängerung der Lebenserwartung zu neutralisieren. Wir simulieren daher, dass das Renteneintrittsalter nach Erreichen der Rente mit 67 im Verhältnis zwei Jahre Rentenalterserhöhung für jeweils drei Jahre Erhöhung der Lebenserwartung weiter ansteigen und die Rentenbezugszeit um ein Jahr verlängern wird. Daher nennen wir diese Anpassungsregel 3-2-1-Regel. Um die Annahmen der 15. kBV zu berücksichtigen, nehmen wir dabei an, dass der weitere Anstieg der Lebenserwartung erst ab 2035 weiter fortschreiten wird. Hierdurch soll der gemäß den neuen Annahmen überschätzte Anstieg der Lebenserwartung aufgrund der Verlangsamung der Lebenserwartungsentwicklung in den vergangenen 15 Jahren sowie infolge der Corona-Pandemie Rechnung getragen werden. In der Tat entsprechen die Annahmen zur Lebenserwartung der 14. kBV des Jahres 2030 in etwa den Annahmen der 15. kBV des Jahres 2035.¹¹

Insgesamt betrachten wir unter Berücksichtigung dieser beiden zusätzlichen rentenpolitischen Optionen folgende drei kostendämpfende Maßnahmen:

Einfache Haltelinie mit angepasstem Standardrentner: Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wird aber unter Verwendung des angepassten Standardrentners berechnet.

Einfache Haltelinie mit Anhebung des Regelrentenalters über 67: Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1-Regel weiter angehoben wird. Als Referenzwert wird die Lebenserwartung bei Geburt berücksichtigt. Wir nehmen hierbei eine ähnliche Verhaltensreaktion der Versicherten an, wie zuvor bei der Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre. D. h., mit jedem Jahr, um das das Regelrentenalter angehoben wird, gehen die Versicherten neun Monate später in Rente.

¹⁰ Der Beitrag für Kindererziehungszeiten berücksichtigt zusätzlich die Entwicklung der Anzahl der unter 3-Jährigen.

¹¹ Eine solche weitere Anhebung des Regelrentenalters sollte mit entsprechenden Maßnahmen flankiert werden, die diejenigen schützen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht länger arbeiten können.

Einfache Haltelinie mit angepasstem Standardrentner und Anhebung des Regelrentenalters über 67:

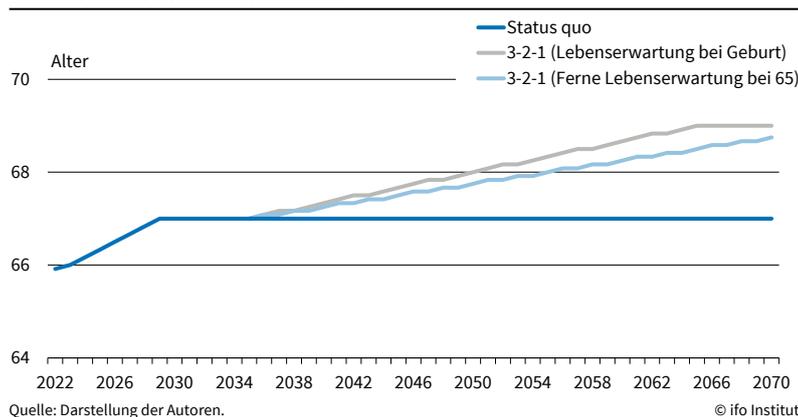
Das Rentenniveau darf nicht unter 48% fallen, wobei ab 2035 das Regelrentenalter entsprechend der 3-2-1-Regel weiter angehoben und der Standardrentner entsprechend angepasst wird.

Abbildung 7 weist den Verlauf des Regelrentenalters entsprechend der 3-2-1-Regel aus. Im Vergleich zum derzeitigen Rechtstand würde das Regelrentenalter nach 2035 weiter ansteigen. Wird die Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt als Referenzwert verwendet, beträgt die Steigung 0,8 Monate p. a., wobei wir den Verlauf des Anstiegs stets auf einen Monat runden. Insgesamt würde das Regelrentenalter hierdurch bis 2065 auf 69 Jahre ansteigen, wo wir die weitere Anhebung zunächst beenden. Alternativ weist Abbildung 7 eine Anhebung unter Verwendung der fernen Lebenserwartung zum Alter 65 als Referenzwert aus. Die Betrachtung dieser Lebenserwartung kann damit begründet werden, dass hierbei allein die Ausdehnung des Rentenbezugs aufgrund der sinkenden Mortalität innerhalb der Rentenpopulation berücksichtigt wird. Die Verwendung der Lebenserwartung bei Geburt umfasst hingegen auch die sinkende Wahrscheinlichkeit, dass eine Person das Rentenalter nicht erreicht, weil sie bereits zuvor verstirbt. Da die ferne Lebenserwartung langsamer ansteigt als die Lebenserwartung bei Geburt, müsste das Regelrentenalter unter dessen Berücksichtigung lediglich um 0,6 Monate p. a. angehoben werden. Die Unterschiede zum Referenzszenario fielen entsprechend geringer aus.

Abbildung 8 weist die Beitragssätze der drei kostendämpfenden Szenarien aus. Die Beitragssatzverläufe ohne 3-2-1-Regel und mit 3-2-1-Regel, aber ohne Anpassung des Standardrentners, unterscheiden sich erst ab ca. 2037, da die zugrundeliegenden Annahmen bis 2035 identisch sind. Im Anschluss kann der Beitragssatz unter der 3-2-1-Regel allerdings aufgrund der weiteren Anhebung des Regelrentenalters bei unter 23% gehalten werden. Ab 2046 nimmt der Beitragssatz sogar wieder ab und sinkt auf 22%, wo er bis zum Simulationsende verharrt. Er liegt damit unter dem Beitragssatz des Referenzszenarios. Wird in der Berechnung des Standardrentners die längere Erwerbsphase berücksichtigt, so fällt der Beitragssatzanstieg im Vergleich zur Situation ohne die 3-2-1-Regel um 0,5 Prozentpunkte geringer aus. Wird zudem die 3-2-1-Regel angewandt, verstärkt sich dieser Effekt mit der weiteren Anhebung des Regelrentenalters ab 2035 auf 1,2 Prozentpunkte. Der Beitragssatz steigt somit unter dem kombinierten Szenario zunächst nur auf 22,3% an und würde langfristig unter 21% liegen.

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Maßnahmen erzeugen Handlungsspielräume innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung trotz der Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus. Im Falle einer doch größeren zukünftigen demografischen Belastung käme das System hierdurch nicht zwangsweise in fi-

Abb. 7
Renteneintrittsalter im Mischmodell

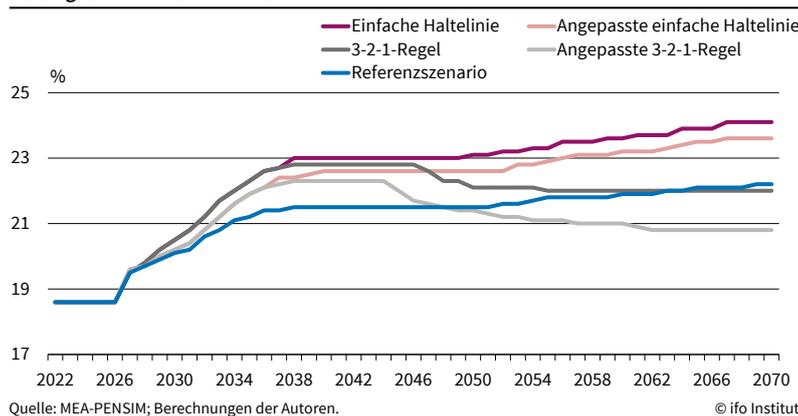


nanzielle Probleme. Eine rechtzeitige Reform würde es den Versicherten ermöglichen, entsprechend zu planen. Im Fall geringerer demografischer Belastungen könnten die freien Mittel zielgenauer zur Unterstützung niedriger Einkommensgruppen verwendet werden oder für einen besseren Schutz im Falle einer Erwerbsminderung.

FAZIT

Die als Teil des Rentenpakets II enthaltene Fortführung einer Haltelinie des Rentenniveaus bei 48% wird im Zuge des demografischen Wandels zu großen Mehrausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung führen. Aufgrund der für die Finanzen der Rentenversicherung optimistischeren neuesten Bevölkerungsvoraussetzung sind diese aus Beiträgen und Zuschüssen seitens des Bundes zu finanzierenden Mehrausgaben zwar deutlich geringer als bei der Einführung der sogenannten doppelten Haltelinie angenommen wurde, sie wachsen dennoch aufgrund der Fortführung der Haltelinie auf jährlich hohe zweistellige Milliardenbeträge an. Im Jahr 2040 machen sie rund 32 Mrd. Euro aus, 2060 etwa 45 Mrd. Euro. Das Rentenpaket II verdoppelt nahezu den durch höhere Beiträge zu finanzierenden Mehrbedarf der Rentenversicherung, was der nun aufgegebenen Zielsetzung der derzeitigen Rechts-

Abb. 8
Beitragssatz im Mischmodell



lage geschuldet ist, die die demografische Last gleichmäßig auf die Rentner und Beitragszahler aufteilen wollte. Da der Großteil des zusätzlichen Finanzbedarfs (ca. 80 %) laut Rentenpaket II mittels Beiträgen finanziert werden soll, wird dies unter den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts den Beitragssatz ab dem Jahr 2038 auf 23 %, längerfristig auf über 24 % treiben. Die dann immer noch verbleibenden Mehrkosten müssen durch höhere Bundesmittel ausgeglichen werden.

Ob die für die Finanzen der GRV optimistischen Annahmen der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung realistisch sind, ist zu diesem Zeitpunkt unklar. Eine gewisse Skepsis ist angebracht: Die Geburtenrate ist gefallen anstatt wie prognostiziert zuzunehmen. Die Lebenserwartung steigt nach Epidemien typischerweise mittelfristig wieder auf das alte Niveau, was bislang nicht berücksichtigt wurde. Schließlich wendet sich die Migrationspolitik in Richtung eines restriktiveren Kurses. Daher muss die demografische Unsicherheit solcher Bevölkerungsprognosen im Auge behalten werden. Steigt die Lebenserwartung wieder schneller an (wie vor 2008) oder kann die benötigte Nettoimmigration nicht erreicht werden, steigen die Mehrausgaben in Richtung der von Börsch-Supan und Rausch (2018) berechneten Größenordnungen. Eine Fortführung der Haltelinie sollte diese Unsicherheit berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen beinhalten. Die Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung kann eine solche, wenn auch unpopuläre, Option sein. Zumindest sollte die konkrete Umsetzung der Haltelinie die Ausweitung der Erwerbsphase bei der angenommenen Erwerbszeit des Standardrentners berücksichtigen.

REFERENZEN

- Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), »Die Kosten der doppelten Haltelinie«, *ifo Schnelldienst* 71(9), 23–30.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2024), »Geburtenrate fällt auf den tiefsten Stand seit 2009«, Pressemitteilung vom 20. März 2024, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2017), Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2022), Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2023), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI* (Rentenversicherungsbericht 2023), Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023), *Frühjahrsprojektion 2023*, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-fruehjahr-2023.html>.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) (2022), *Rentenversicherung in Zahlen 2022*, DRV-Schriften, Band 22, Berlin.
- Holthausen, A., J. Rausch und C. B. Wilke (2012), »MEA-PENSIM 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen«, MEA-Discussion Paper 03–2012.
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020), *Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023: Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken*.
- Rausch, J. und M. Gasche (2016), »Beitragsentwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – Projektionen und Determinanten«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 65(3), 195–238.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren*, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017), *Bevölkerungsentwicklung bis 2060: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022a), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022b), »15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Annahmen und Ergebnisse«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html>.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023), »Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland – seit 1871/1881«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbetafel.html>.
- Thiede R. (2023), »Die Demographische Belastung steigt... aber weniger als in der Vergangenheit! 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen, Ergebnisse, erste Folgerungen«, *RVaktuell* 2/2023.
- Wilke, C. B. (2004), »Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssystems: Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-PENSIM«, MEA-Discussion Paper 048–04.