



IW-Gutachten

Ist das Rentensystem in Deutschland generationenge- recht?

Status quo und Prognose bis 2060 aus dem Generationencheck
Susanna Kochskämper

Auftraggeber: INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin
Köln, 09.09.2019

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Susanna Kochskämper
+49 (0)221 / 4981 - 887
kochskaemper@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Problemstellung	5
2 Der Generationencheck im Überblick	6
2.1 Zusammenfassung der Methodik und der zentralen Annahmen	6
2.2 Ein kurzer Vergleich zu anderen Analysen	11
3 Ergebnisse des Basisszenarios	12
3.1 Der Blick auf den gesamten öffentlichen Haushalt	14
3.2 Blick auf das Rentensystem	17
4 Generationengerechtigkeit des Rentensystems?	20
Abbildungsverzeichnis	22
5 Literaturverzeichnis	23

JEL-Klassifikation:

H63 – Staatsverschuldung und Schuldenmanagement

H68 – Haushaltsprognosen, Defizit und Verschuldung

J11 – Demografische Trends und Bevölkerungsprognosen

Zusammenfassung

In diesem Gutachten werden zentrale Ergebnisse des Basisszenarios des Generationenchecks vorgestellt. Der Fokus liegt dabei auf der Frage, wie genau es um die Generationengerechtigkeit des deutschen Rentensystems bestellt ist.

Der Generationencheck ist ein Modell, das auf der Methodik von Generationenkonto-Modellen basiert. Es dient dazu, langfristige Auswirkungen der Gesetzgebung und der politischen Rahmenbedingungen zu analysieren und dadurch gegebenenfalls Handlungsbedarf abzuleiten. Hierzu werden alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach Alter und Geschlecht aufgeteilt und in die Zukunft projiziert. Dabei werden zum einen Annahmen über zukünftige Trends (wie etwa den demographischen Wandel oder eine steigende Frauenerwerbsbeteiligung) getroffen. Im Basisszenario werden hierbei positive Annahmen gesetzt und die gute wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre fortgeschrieben. Zum anderen wird für das Basisszenario eine konstante Politik unterstellt: Alle bis 2019 bereits in Kraft getretenen Reformmaßnahmen werden berücksichtigt (auch wenn sie erst in der Zukunft ihre volle Wirkung entfalten), es werden aber keine weiteren Reformen in der Zukunft angenommen.

Unter diesen eher positiven Annahmen zeigt das Basisszenario des Generationenchecks, dass es selbst bei der heute positiven wirtschaftlichen Ausgangslage nach wie vor nicht gut um die Generationengerechtigkeit bestellt ist: Werden im Rentensystem keine Schulden „versteckt“ und bleibt die Rentenpassungsformel weiterhin in Kraft, steigen die Beitragssätze in den nächsten Jahrzehnten deutlich an. Schon in den 2040er Jahren müsste deutlich mehr als ein Fünftel und im Jahr 2060 dann knapp ein Viertel des Lohneinkommens alleine in die Rentenversicherung fließen. Gleichzeitig sinkt das Rentenniveau kontinuierlich. Das heißt, dass nach derzeitigem Recht demnach vorrangig die jüngeren Kohorten mit der Tilgung der impliziten Verschuldung belastet werden.

Eine steigende Abgabenquote engt bei gleichzeitig steigenden Belastungen durch die sozialen Sicherungssysteme aber den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum künftiger Bundesregierungen zunehmend ein. Außerdem kann sich eine höhere Abgabenlast negativ auf den Arbeitsmarkt und somit auf die Produktivitätsentwicklung und das Wirtschaftswachstum auswirken. Das Basisszenario liefert also keine Entwarnung, sondern verdeutlicht vielmehr, was es bedeutet, wenn die „impliziten Schulden“ aus dem Rentenversicherungssystem nicht länger versteckt werden: Der demografische Wandel erfordert eine disziplinierte Ausgabenpolitik – gerade in der Rentenpolitik – und wirtschaftliche Wachstumsimpulse. Selbst dann aber werden die Sicherungs-Perspektiven der künftigen Generationen deutlich beeinträchtigt. Notwendig sind deshalb auch Maßnahmen, die bislang in der Großen Koalition tabuisiert werden, wie zum Beispiel eine aufgeklärte Debatte über Möglichkeiten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit über 2031 hinaus.

1 Problemstellung

In der öffentlichen Debatte sind die Staatsverschuldung und die öffentlichen Finanzen ein wichtiges Thema. Dabei ist auch die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen immer wieder in der Diskussion. Angesichts der seit Jahren relativ günstigen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und der gleichzeitigen Etablierung der „Schuldenbremse“ scheint sich jedoch in der öffentlichen Wahrnehmung das Bild zu verfestigen, dass Deutschlands Staatsfinanzen recht stabil und deshalb auch eine großzügigere Verteilung über die Umlagesysteme wenig problematisch seien.

Allerdings stellt die demografische Entwicklung eine Herausforderung dar, die trotz dieser momentan positiven Lage nicht vergessen werden sollte. Denn spätestens ab Mitte des nächsten Jahrzehnts wird sich die Bevölkerungsstruktur mit der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge deutlich verändern: Liegt der Anteil der 67-Jährigen und Älteren an der Bevölkerung gegenwärtig bei rund 19 Prozent, so wird er laut des moderaten Szenarios der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (2019) 2040 26 Prozent und 2060 über 27 Prozent betragen.

Mit der Alterung der Bevölkerung werden insbesondere die sozialen Sicherungssysteme stärker beansprucht, namentlich die gesetzliche Rentenversicherung. Gleichzeitig schrumpft die Zahl derer, die im Erwerbsalter stehen und die mit ihrer Beitragszahlung sowohl die Versorgung der gesetzlichen Rentner als auch die Hauptlast in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung schultern. Dieser Gap zwischen unveränderten Leistungsversprechen in der Zukunft und erwarteten Einnahmen bei identischen Beitragssätzen lässt sich als implizite Verschuldung beschreiben. Demnach steht den Leistungsversprechen an alle heutigen und künftigen Kohorten ein „ungedeckter Scheck“ gegenüber, wenn nicht an der Beitrags- oder Steuerschraube gedreht werden.

Hier steht insbesondere das Rentensystem im Fokus. Denn hier ist die Umverteilung zwischen den Generationen bewusst gesetzt. Gleichzeitig hat die deutsche Politik bereits Anfang der 2000er Jahre erkannt, dass die Tragfähigkeit des Rentensystems langfristig gefährdet ist, und hat deshalb dafür gesorgt, dass in diesem System grundsätzlich keine Verschuldung entstehen kann: Mit der Rentenanpassungsformel wurde ein Automatismus etabliert, der Beitragssatz und Rentenniveau anpasst, sollten Einnahmen und Ausgaben nicht übereinstimmen.

Allerdings sind insbesondere in der jüngsten Zeit eine Reihe politischer Entscheidungen getroffen worden, die dieses Rad wieder in die andere Richtung drehen. Verschiedene Reformen wie die sogenannte „Rente mit 63“, die „Mütterrente I“ und die „Mütterrente II“ sowie die „doppelte Haltelinie“ in der Rentenversicherung werden die Rentenausgaben in Zukunft spürbar erhöhen. Umgekehrt finden sich kaum Reformen, die parallel dazu an anderer Stelle zu Entlastungen führen, indem beispielsweise Strukturen im Gesundheitswesen angegangen werden, um Potenziale zu Ausgabensenkungen zu heben und damit Beitragssätze in diesem Sozialversicherungszweig senken zu können. Im Gegenteil: Gegenwärtig geplante Gesetzesvorhaben in der Pflege sowie die Rhetorik vieler politischer Akteure bezüglich notwendiger Anpassungen in der Rente beinhalten ausschließlich Maßnahmen, die weitere Ausgabensteigerungen nach sich ziehen werden und überwiegend von jungen und nachfolgenden Beitragszahlern zu schultern sind.

Eine verantwortungsvolle Politik sollte aber auch die zukünftige Entwicklung und die mittel- und langfristigen Auswirkungen von Reformmaßnahmen auf die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen berücksichtigen. Dabei geht es zum einen um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Denn auch die Mitglieder der Kinder- und Enkelgenerationen haben ein Interesse an und einen Anspruch auf die Wahrung wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltungsspielräume in der Zukunft sowie auf eigene Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven. Deshalb ist zum anderen die zukünftige Belastung unterschiedlicher Generationen in den Blick zu nehmen. Denn am Vorabend des demografischen Wandels darf keine Zeit vergeudet werden, Lösungen dafür zu entwickeln, wie die künftigen Perspektiven der Kinder- und Enkelgeneration mit den Interessen der geburtenstarken Jahrgänge zu vereinbaren sind.

Was passiert, wenn man sich „ehrlich“ macht und die latente Verschiebung demografischer Lasten in der Zukunft nicht in einer „impliziten Verschuldung“ ausweist, deren Tilgung auf den Sankt-Nimmerleinstag verschoben werden kann? Wer trägt die Lasten, wenn der Teufelskreis intergenerativer Lastverschiebung durchbrochen wird?

Zwar ist es unmöglich, zukünftige Entwicklungen exakt zu prognostizieren. Dazu besteht zu hohe Unsicherheit beziehungsweise schlicht Unkenntnis bezüglich vielerlei Faktoren. Möglich ist es aber, die langfristigen Auswirkungen der gegenwärtigen Gesetzeslage und politischen Rahmenbedingungen im demografischen Wandel zumindest dem Trend nach zu untersuchen. Die in dieser Studie vorgestellten Ergebnisse stellen ein solches Langfrist-Szenario dar. Zugrunde liegt die Fragestellung, ob und um welchen Preis sich die gegenwärtige implizite Verschuldung der Sozialversicherungssysteme in Zukunft tilgen ließe, wenn die gegenwärtige Politik in die Zukunft fortgeschrieben wird.

Dazu wird der von Berger et al. (2019) entwickelte Generationencheck verwendet – ein Generationenkonto-Modell, in dem alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach Alter und Geschlecht aufgeteilt und in die Zukunft projiziert werden. Auf Basis dieser Informationen lässt sich sowohl eine Einschätzung der künftigen Staatsverschuldung vornehmen, aber auch – und das ist hier von besonderem Interesse – die Entwicklung der künftigen Abgabenquoten abschätzen. Vorgestellt werden hier die Ergebnisse des Basisszenarios des Modells. In Abschnitt 2 wird zunächst ein kurzer Überblick über das Modell und die zentralen Annahmen des Basisszenarios gegeben sowie kurz die Unterschiede zu Annahmen anderer Generationenkonto-Modelle erläutert. In Abschnitt 3 werden dann die zentralen Ergebnisse des Basisszenarios dargestellt.

2 Der Generationencheck im Überblick

2.1 Zusammenfassung der Methodik und der zentralen Annahmen

Generationenkonto-Modelle sind eine Methode zur Analyse der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Sie basieren auf Annahmen über zukünftige Trends wie etwa demografische Entwicklungen und projizieren, basierend auf diesen Annahmen, öffentliche Einnahmen und Ausgaben in die Zukunft.

Für den Generationencheck wurden dazu zunächst alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben nach Alter und Geschlecht aufgeteilt (für eine ausführliche Beschreibung zur Methodik vgl. Berger et al., 2019). Konkret sind für die öffentlichen Ausgaben die für die Projektion wichtigsten Ausgabenkategorien detailliert modelliert. Hierunter fallen Renten und Beamtenpensionen und -beihilfe, Gesundheitsausgaben innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung, Ausgaben für Pflege innerhalb der sozialen Pflegeversicherung, Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, Bildungsausgaben, diverse Transfers wie Familienleistungen, BAföG und Jugendhilfe sowie der Zinsendienst. Alle anderen staatlichen Ausgaben, für die angenommen werden kann, dass sie kaum bis gar nicht vom demografischen Wandel berührt werden, – wie beispielsweise Ausgaben zur Verteidigung, für Entwicklungszusammenarbeit und andere – werden unter der Kategorie „sonstige Ausgaben“ zusammengefasst. Als Einnahmen sind alle Sozialversicherungsbeiträge, die Einkommensteuer, Umsatz- und Verbrauchsteuern und Steuern, die dem „Kapital“ zugerechnet werden können, – wie beispielsweise Körperschaftssteuern, Gewerbesteuern und Grundsteuern – detailliert erfasst. Alle anderen Größen, wie beispielsweise Produktionserlöse und Vermögenseinkommen des öffentlichen Sektors sind unter die Kategorie „Sonstige Einnahmen“ gefasst und werden gleichmäßig auf die gesamte Bevölkerung aufgeteilt.

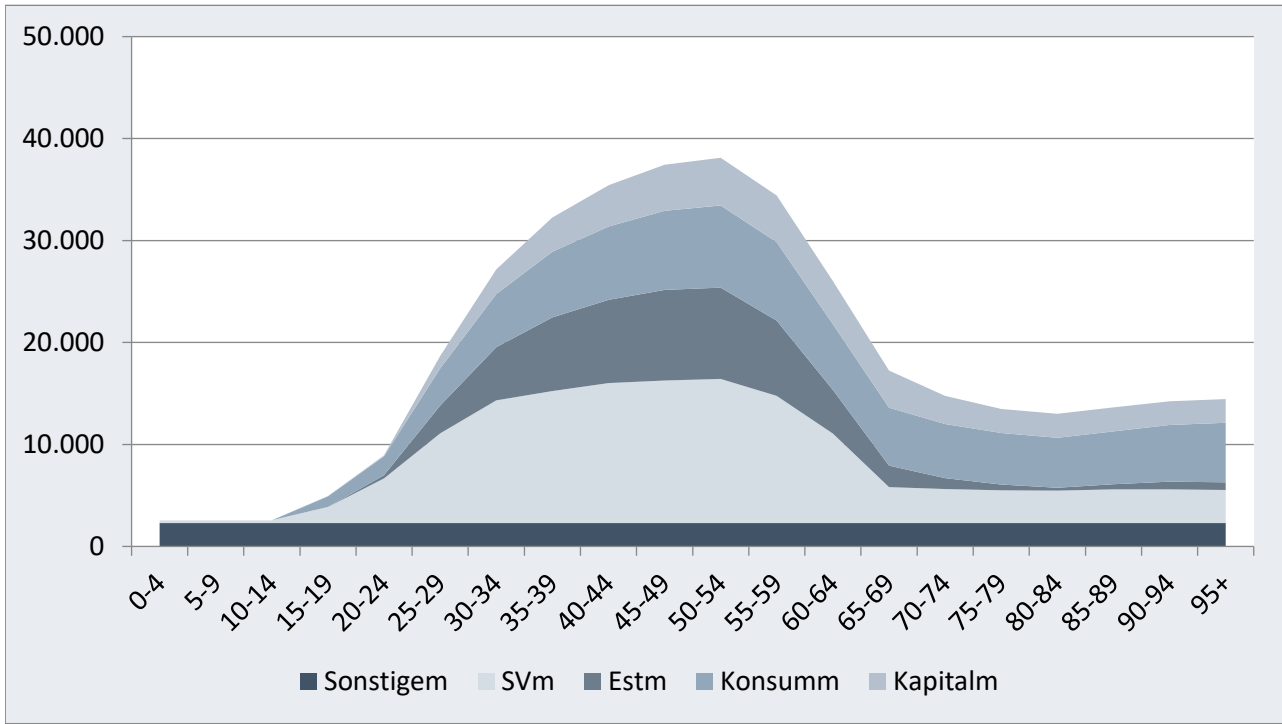
Verwendet wurden die Daten verschiedener Institutionen wie die des Statistischen Bundesamtes, des Bundesministeriums der Finanzen, der Deutschen Rentenversicherung und der Europäischen Kommission. Aufgrund der Datenverfügbarkeit ist das Jahr 2017 das Basisjahr der Projektion.

Auf Basis dieser Angaben lassen sich alters- und geschlechtsspezifische Abgaben- und Leistungsprofile erstellen (Abbildung. 2-1 bis 3-4). In den Abgabenprofilen sind jeweils folgende Pro-Kopf-Abgaben pro Jahr dargestellt: die Sozialversicherungsausgaben (SVM für Männer oder SVf für Frauen, Steuern auf Kapital (Kapitalm beziehungsweise Kapitalf), Einkommenssteuern (Estm beziehungsweise Estf) und Sonstige Abgaben (Sonstigem beziehungsweise Sonstigef). In den Leistungsprofilen sind die erhaltenen Leistungen pro Person und pro Jahr abgebildet – ausgedrückt in monetären Größen. Renten (+B)m/Renten(+B)f steht dabei für die Renten und Pensionen inklusive Beihilfe, Gesundheitm/Gesundheitf für Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung, Pflegem/Pflegf für Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung, Bildungm/Bildungf für öffentliche Bildungsleistungen, Arbeitm/Arbeitsf für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Divtransm/Divtransf für verschiedene Transferleistungen wie Elterngeld, Kindergeld, BAföG und andere. Weitere ausgabenrelevante Posten im Staatshaushalt sind in der Rubrik Sonstigem/Sonstigef zusammengefasst.

Diese Darstellung verdeutlicht zunächst ganz grundsätzlich die intergenerative Umverteilung zwischen der erwerbstätigen Bevölkerung und der Bevölkerung im Rentenalter beziehungsweise von Kindern und Jugendlichen: Sowohl bei Männern als auch bei Frauen übersteigen die zu zahlenden Abgaben die erhaltenen Leistungen während der Erwerbstätigkeit sichtbar – wenn auch für Frauen auf einem insgesamt geringeren Niveau. Im Alter tritt genau der umgekehrte Effekt ein: Insbesondere die in der Renten-, Pflege- und Krankenversicherung erhaltenen Leistungen liegen um ein Vielfaches höher als die selbst zu tragende Abgabenlast. Leistungs- und Abgabenprofile nebeneinander gelegt veranschaulichen somit den impliziten Generationenvertrag der umlagefinanzierten Sozialversicherung.

Abbildung 2-1: Abgabenprofil 2017 – Männer

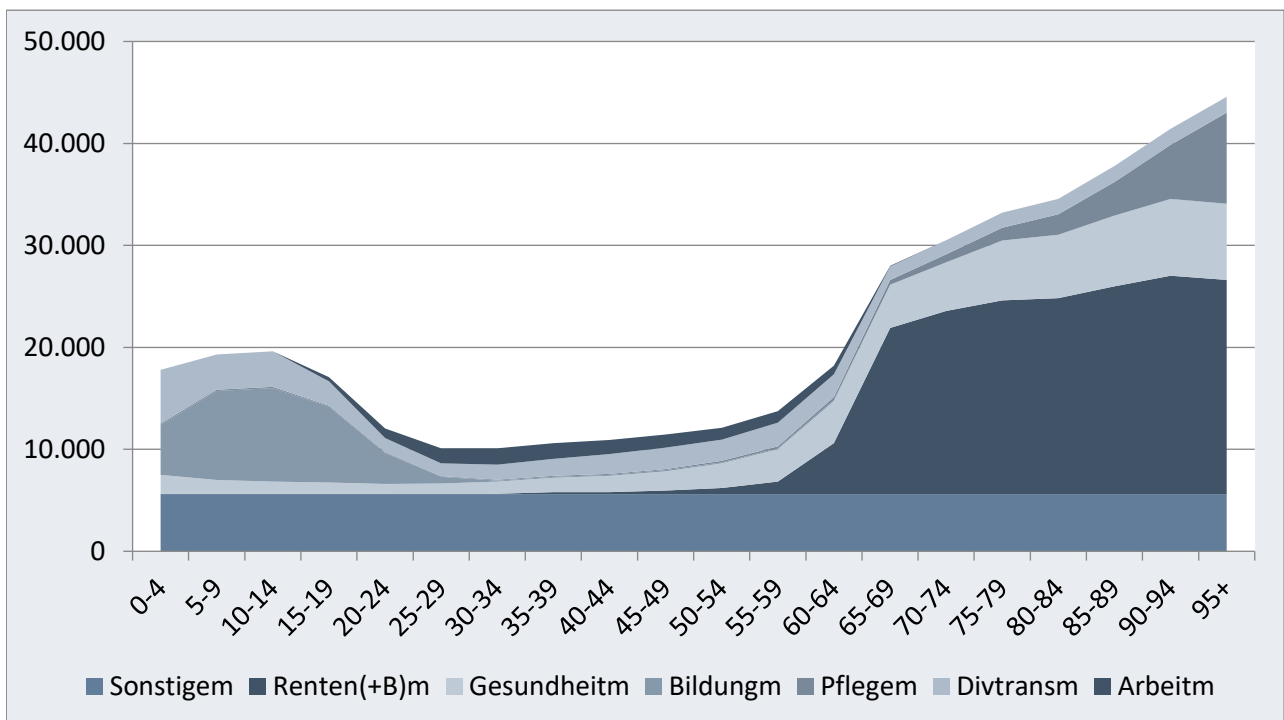
Pro Person pro Jahr, in Euro



Eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2-2: Profil der erhaltenen Leistungen 2017 – Männer

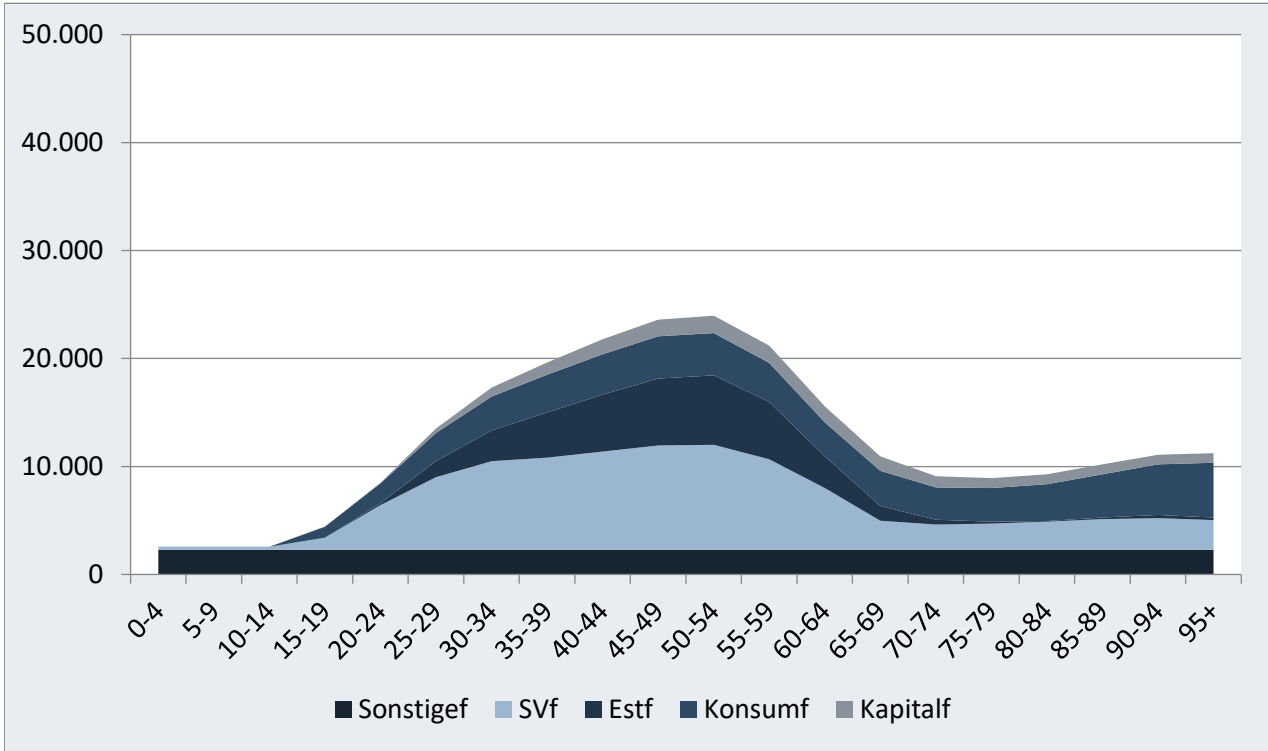
Pro Person pro Jahr, in Euro



Eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 2-3: Abgabenprofil 2017 – Frauen

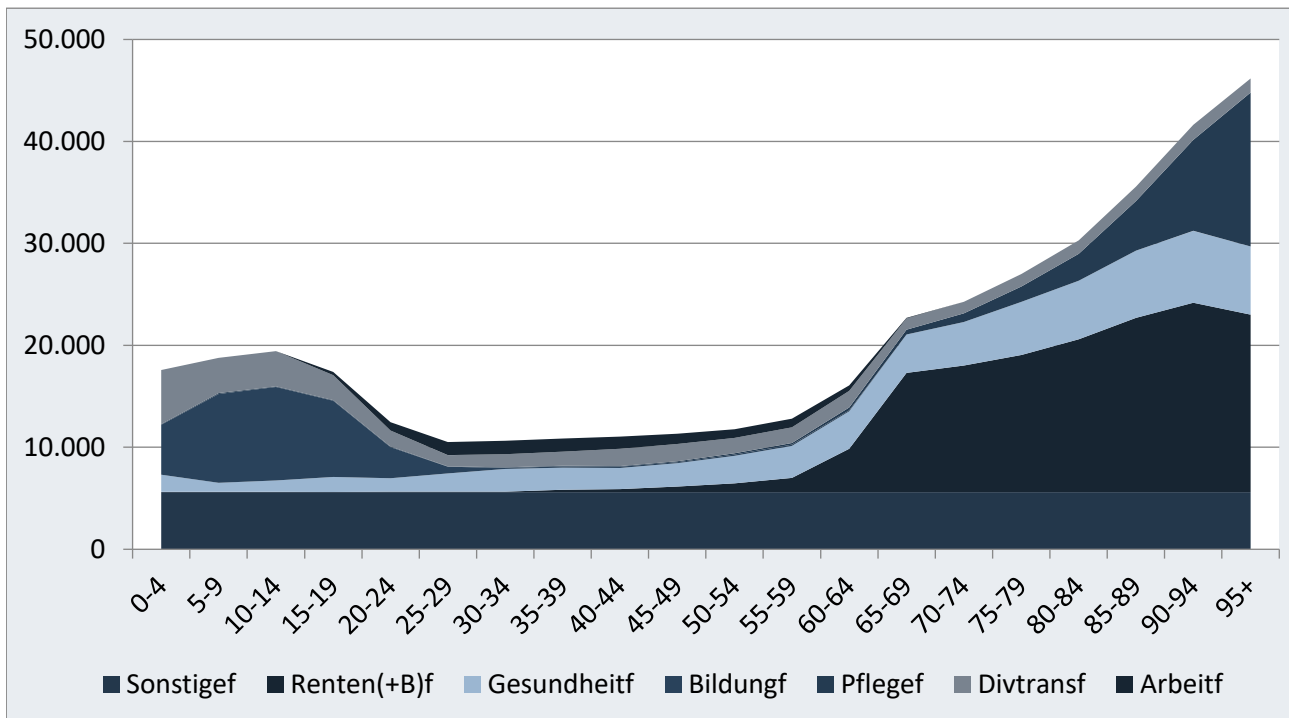
Pro Person pro Jahr, in Euro



Eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2-4: Profil der erhaltenen Leistungen 2017 – Frauen

Pro Person pro Jahr, in Euro



Eigene Berechnungen und Darstellung.

Diese Abgaben- und Leistungsprofile lassen sich nun in die Zukunft projizieren. Dazu müssen aber auch Annahmen über künftige Trends getroffen werden. Hierunter fallen nicht nur demografische Entwicklungen, sondern auch Annahmen zu der künftigen Erwerbsbeteiligung, der Stärke der Reaktion auf die gegenwärtig noch steigende Regelaltersgrenze, der zukünftigen Produktivitätsentwicklung, Inflation und der Kostenentwicklung in Gesundheit und Pflege sowie zu der Interaktion zwischen verschiedenen Ausgaben- und Einnahmekategorien – beispielsweise der Wirkung einer Rentenanpassung auf Konsum- und Einkommensteuern. Des Weiteren gilt es zu definieren, was für die künftige Politik angenommen wird.

Detailliert sind die Annahmen zu den jeweiligen Kategorien in Berger et al. (2019) angegeben. Hier werden im Folgenden nur kurz einige zentrale Annahmen herausgestellt, die für die Ergebnisse des Basisszenarios des Generationenchecks entscheidend erscheinen und somit auch zu teilweise anderen Aussagen führen als die Annahmen alternativer Modelle:

- Entscheidend für die Projektion ist selbstverständlich, welche demografische Entwicklung für die Zukunft angenommen wird. Für das Basisszenario des Generationenchecks wurde hier das moderate Szenario V2 der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2019) gewählt: Angenommen wird hier eine Geburtenrate von 1,55 Kindern je Frau, eine Lebenserwartung von im Jahr 2060 geborenen Jungen von 84,4 Jahren und von Mädchen von 88,1 Jahren und ein durchschnittlicher Wanderungssaldo von 221.000 Menschen pro Jahr.
- Die künftige Beschäftigungsentwicklung ist ebenfalls eine zentrale Annahme, die die Ergebnisse entscheidend beeinflusst. Hierunter fällt zum einen die Erwerbsbeteiligung und zum anderen auch das Arbeitsvolumen in Zukunft. Zu letzterem wird im Basisszenario keine explizite Annahme getroffen, sondern unterstellt, dass das künftige Arbeitsvolumen pro Erwerbsperson konstant bleibt. Hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung wird auf eine Vorausberechnung von Schäfer (2017) für die mittlere Frist bis 2035 zurückgegriffen und Folgendes unterstellt: Die Erwerbsquoten in den jüngeren Altersgruppen bis 35 Jahre gehen bei Männern und Frauen etwas zurück. In der Gruppe der Frauen nimmt die Erwerbsbeteiligung im Alter zwischen 35 und 55 Jahren weiter zu. Bei den Männern hingegen ist die Erwerbsbeteiligung in dieser Altersgruppe bereits entsprechend hoch und bleibt in der Vorausberechnung auch auf einem hohen Niveau. Für die Älteren wird hingegen eine noch zunehmende Erwerbsbeteiligung unterstellt. Hier wird angenommen, dass die steigende Regelaltersgrenze bei den abhängig Beschäftigten (sowie bei den Beamten) zu einer deutlich höheren Erwerbsbeteiligung führt. Für die Altersrenten und (-pensionen) wird hierbei angenommen, dass eine Verschiebung der Regelaltersgrenze um zwei Monate analog zu einem um zwei Monate verschobenen Erwerbsaustritt führt. Für Erwerbsminderungsrenten wird hingegen kein verändertes Austrittsverhalten unterstellt. Damit handelt es sich für die höheren Altersjahrgänge um ein deutlich positives Szenario. Für die Jahre ab 2035 werden die Erwerbstätigenquoten dann konstant gehalten.

- Im Basisszenario wird unterstellt, dass weder der Arbeitsmarkt noch die Produktivität von höheren Abgabenquoten beeinflusst wird. Für die langfristige Produktivitätsentwicklung wird stattdessen in Anlehnung an die Zahlen des Ageing Reports der Europäischen Kommission (2018) ein exogen gegebenes reales Wachstum von 1,5 Prozent angenommen. Das Basisszenario ist damit als Szenario zu interpretieren, in dem untersucht wird, wie sich künftige Belastungen entwickeln, wenn die heute günstige wirtschaftliche Lage in die Zukunft projiziert wird.
- Da sich technischer Fortschritt schwer voraussagen lässt, wird hier, ebenfalls in Anlehnung an das Hauptszenario des Ageing Reports (Europäische Kommission, 2018), auf eine explizite Annahme im Bereich Gesundheit und Pflege verzichtet. Weder wird kostensteigernder technischer Fortschritt unterstellt noch technische Neuerungen, die die Ausgaben in diesem Bereich sinken lassen.
- Für das Basisszenario wird ein „No-Policy-Change“ unterstellt. Das bedeutet, dass die geltende Rechtslage und alle bis 2019 beschlossenen Reformen in die Zukunft fortgeschrieben werden. Dazu gehört auch die Rentenanpassungsformel, die nach gegenwärtigem Stand trotz „doppelter Haltelinie“ in Zukunft weiterhin gelten soll. Dadurch entsteht aber im Basisszenario des Generationenchecks keine implizite Schuld – denn langfristige Defizite können in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund des Automatismus der Formel nicht entstehen. Anders in den anderen Sozialversicherungszweigen: Hier müssen Beitragssatzänderungen explizit beschlossen werden, umgekehrt sind aber auch Leistungskürzungen nicht automatisch vorgesehen. Aus diesem Grund laufen künftige Verpflichtungen aus beispielsweise der Gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung, die nicht durch Beitragseinnahmen gedeckt sind, im Basisszenario in die implizite Verschuldung.

2.2 Ein kurzer Vergleich zu anderen Analysen

Prominente Analysen der jüngsten Zeit, die mit einer ähnlichen Methodik vorgehen, kommen von Werding (2018) und Bahnsen et al. (2018). Das Basisszenario des Generationenchecks unterscheidet sich unter anderem in folgenden Punkten:

- Beiden Analysen liegt eine stärkere Bevölkerungsalterung zugrunde. Deshalb liefert die hier vorgestellte Modellierung ein eher günstiges Bild der zukünftigen Entwicklung.
- In beiden Analysen wird hinsichtlich der öffentlichen Einnahmen ein anderes Vorgehen gewählt: Bei Bahnsen et al. (2018) wird der Beitragssatz konstant gehalten und die implizite Verschuldung entsprechend auch für die gesetzliche Rentenversicherung ausgewiesen. Damit bleibt aber unklar, wie diese implizite Verschuldung getilgt werden kann, wenn sie quasi explizit wird, sobald es in der alternden Bevölkerung gilt, die heute begründeten Leistungsversprechen dann auch einzulösen. Werding (2018) ermittelt dagegen die Entwicklung von Finanzierungssaldo und Schuldenstand unter der Annahme konstanter Einnahmenquoten. Gleichzeitig wird in diesem Modell eine Rückkoppelung auf die Arbeitsanreize der Arbeitnehmer unterstellt.

- Für die Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung wird bei Werding (2018) zusätzlich ein kostentreibender technischer Fortschritt unterstellt. Dies geschieht in Abweichung zu der Modellierung etwa der Europäischen Kommission (2018), die in ihrem Ageing Report explizit von dieser Annahme abstrahiert. Auch Peters et al. verzichten bei ihrer Nachhaltigkeitsanalyse der öffentlichen Finanzen in Europa auf eine derartige Annahme (Peters et al., 2017).

Anders als in den Vergleichsstudien folgt die vorliegende Analyse aber einer anderen Perspektive. Statt unter Status quo-Bedingungen eine implizite Verschuldung auszuweisen, wird hier umgekehrt danach gefragt, wo und bei wem Finanzierungslasten auflaufen, wenn die implizite Verschuldung nach Möglichkeit abgetragen wird. Aus den zugrundeliegenden Modellannahmen lassen sich dann Rückschlüsse ziehen, an welchen politischen Stellschrauben gedreht werden sollte, um Unwuchten der Lastverteilung sowie Hemmnisse für die wirtschaftliche Entwicklung zu vermeiden.

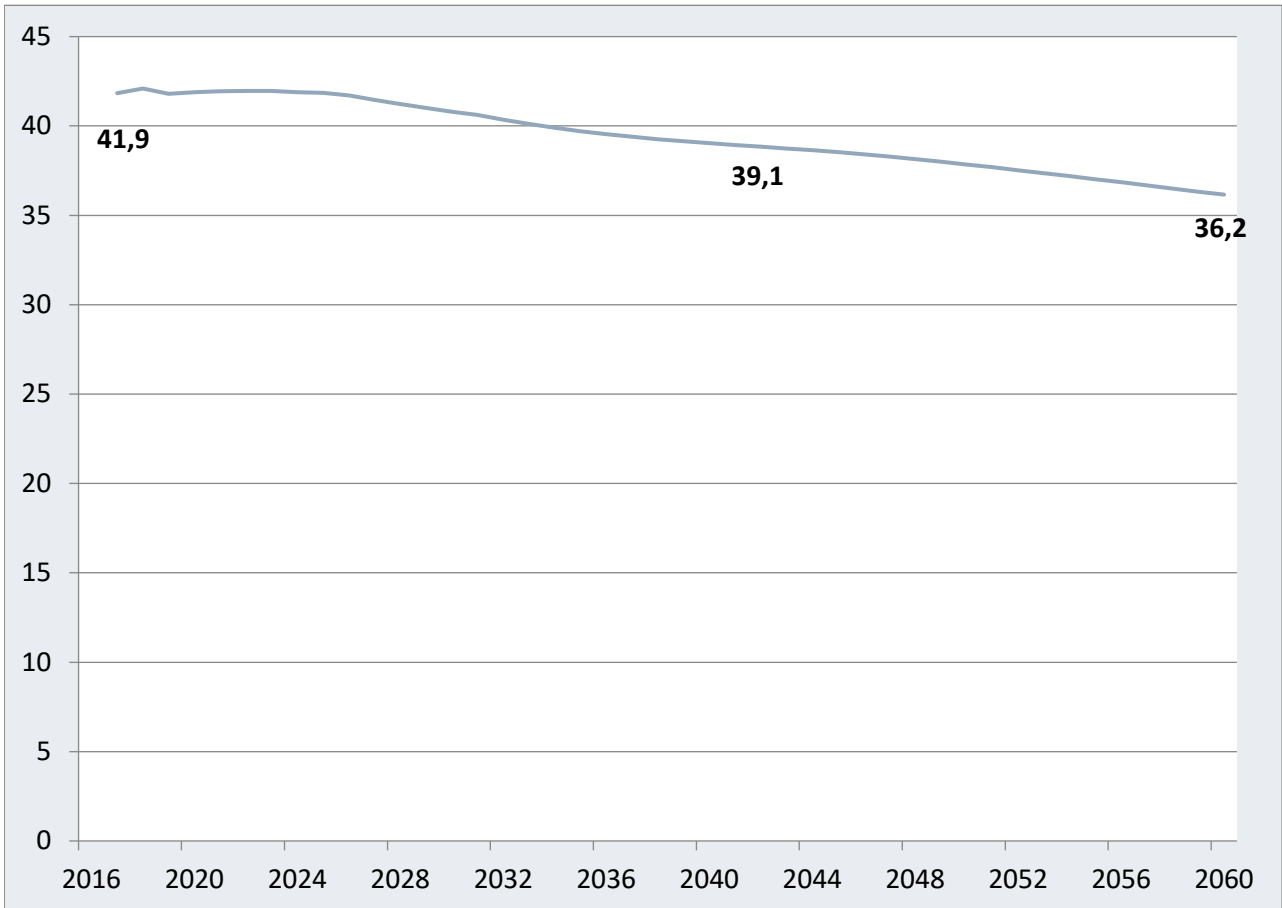
3 Ergebnisse des Basisszenarios

Bis zum Jahr 2060 ändert sich laut Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bundesamt, 2019) die Bevölkerungsstruktur deutlich: Wenn auch hinsichtlich der gesamten Bevölkerungsentwicklung optimistischer als die älteren Bevölkerungsvorausberechnungen, kehrt sich der Trend der Alterung dennoch nicht um: Die Bevölkerung bleibt in dieser Variante zwar bis 2030 annähernd konstant – von gegenwärtig (Stand 2019) 83,0 Millionen wächst sie bis 2030 auf 83,3 Millionen. Bis 2060 wird ein moderater Rückgang auf 78,2 Millionen Personen erwartet. Wesentlich stärker ist hingegen der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 66 Jahren), die schon zwischen 2019 und 2030 von rund 55,8 Millionen auf 52,5 Millionen und dann bis 2060 auf nur noch rund 46,2 Millionen Menschen zurückgeht. Umgekehrt nimmt die Bevölkerung über 67 Jahre deutlich zu – von rund 16,0 Millionen im Jahr 2019 auf rund 19,0 Millionen im Jahr 2030 bis zu rund 21,4 Millionen im Jahr 2060.

Bedingt durch diesen Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung ergibt sich ein deutlicher Beschäftigungsrückgang – und das trotz der angenommen steigenden Frauenerwerbsbeteiligung und der höheren Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter. Die Beschäftigung geht bis zum Jahr 2060 dennoch um knapp 6 Millionen Personen zurück (Abbildung 3-5).

Abbildung 3-1: Beschäftigungsentwicklung bis 2060

Beschäftigte, in Mio.



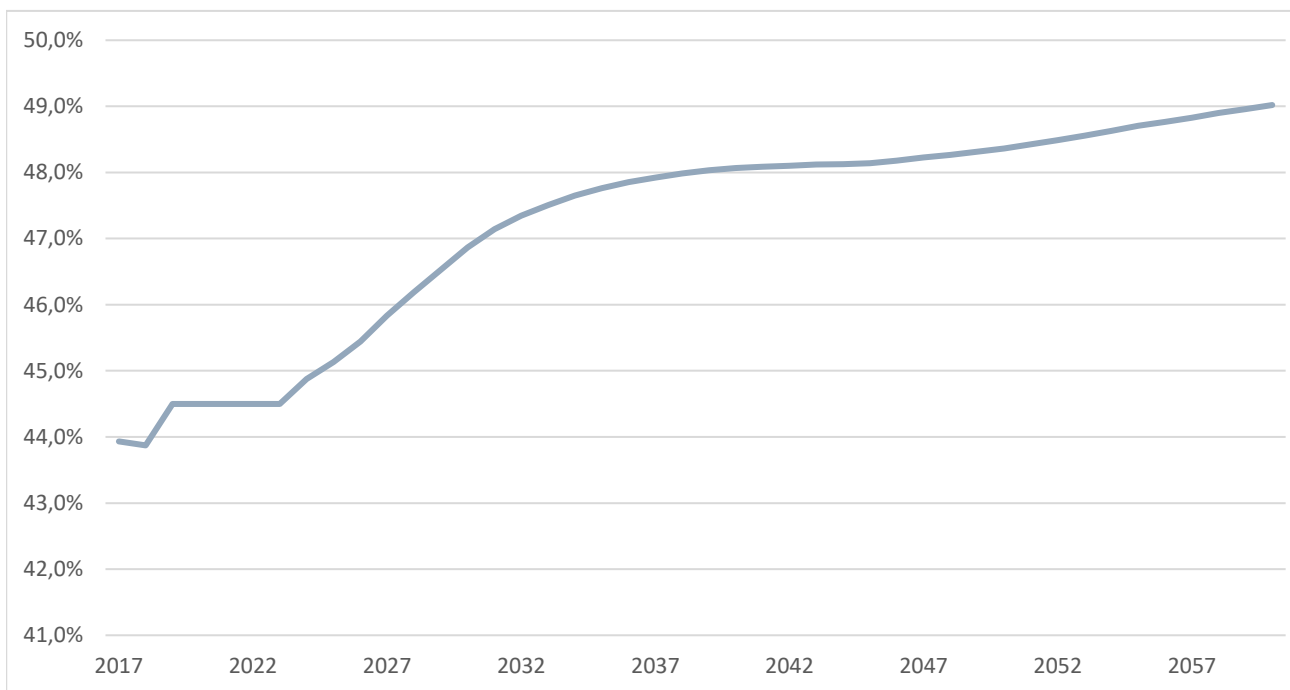
Quelle: eigene Berechnungen

3.1 Der Blick auf den gesamten öffentlichen Haushalt

Für die gesamtstaatliche Perspektive zeigt sich, dass die Staatsausgaben, trotz angenommenem Produktivitätswachstum und trotz positiver Bevölkerungsentwicklung im Vergleich zu vorausgegangenen Projektionen, kontinuierlich ansteigen (Abbildung 3-2): Die gegenwärtigen Staats(ausgaben)quote von gut 44 Prozent kann in der Simulation mit dem Generationencheck nicht gehalten werden, sondern steigt in den Folgejahren kontinuierlich an, bis sie im Jahr 2060 rund 49 Prozent beträgt.

Abbildung 3-2: Entwicklung der Staatsausgabenquote 2017 bis 2060

In Prozent des BIP

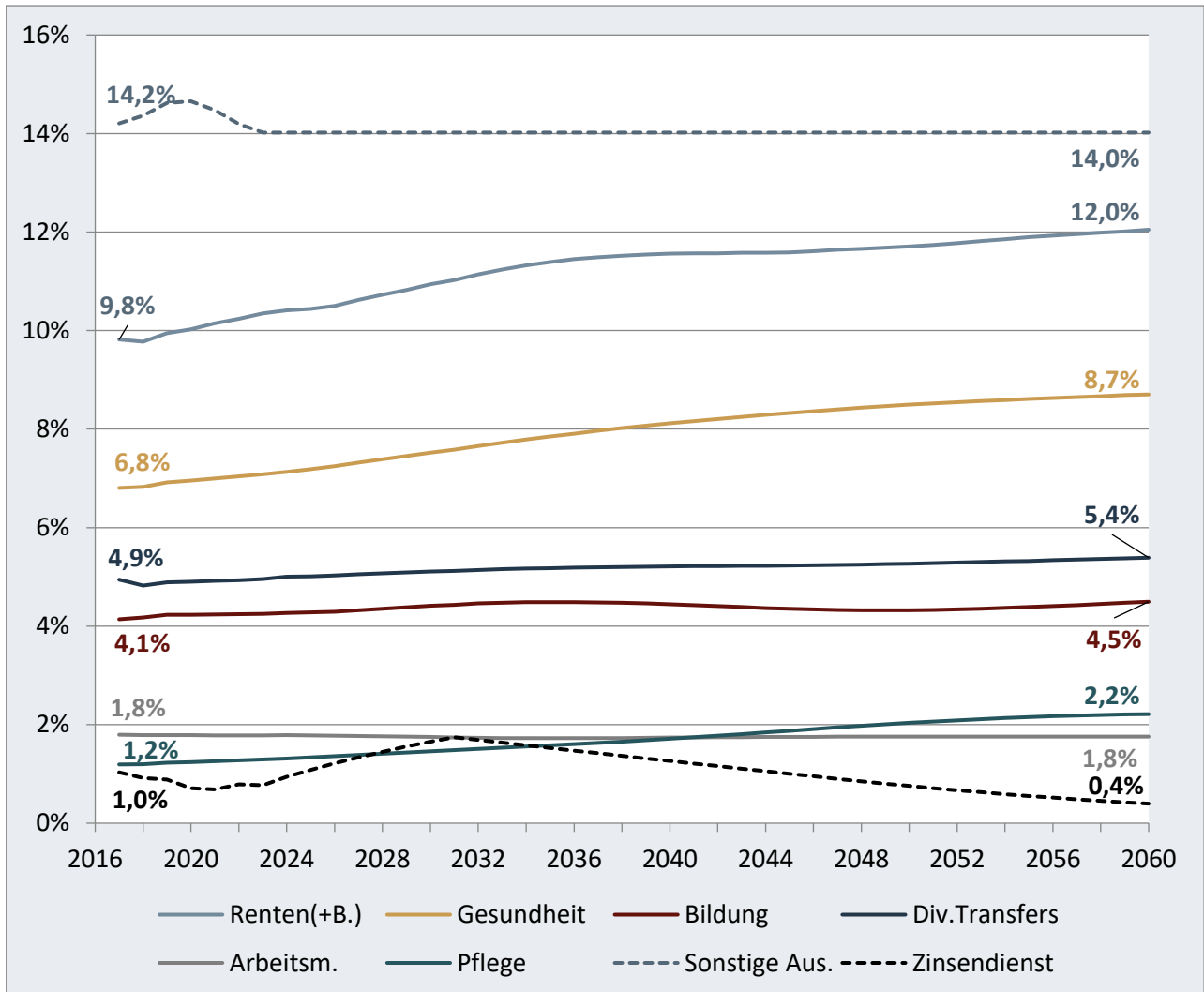


Eigene Berechnungen und Darstellung.

Neben den starken Ausgabentreibern Renten- und Pensionsverpflichtungen (hier bezeichnet als Renten (+B.)), auf die rund 2,2 Prozentpunkte des Zuwachses entfallen, sind Kranken- und Pflegeversicherung die Hauptverantwortlichen für diese Entwicklung (Abbildung 3-9). 1,9 Prozentpunkte Zuwachs entfallen auf die Ausgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheit) und 1 Prozentpunkt auf die in der soziale Pflegeversicherung (Pflege). Dabei sind mögliche Kostensteigerungen aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts sowie Auswirkungen verbesserter Pflegeleistungen bei gleichzeitig höherer Pflegepersonalausstattung in dem Basiszenario noch gar nicht eingerechnet.

Abbildung 3-3: Entwicklung der einzelnen Ausgabenposten bis 2060

In Prozent des BIP

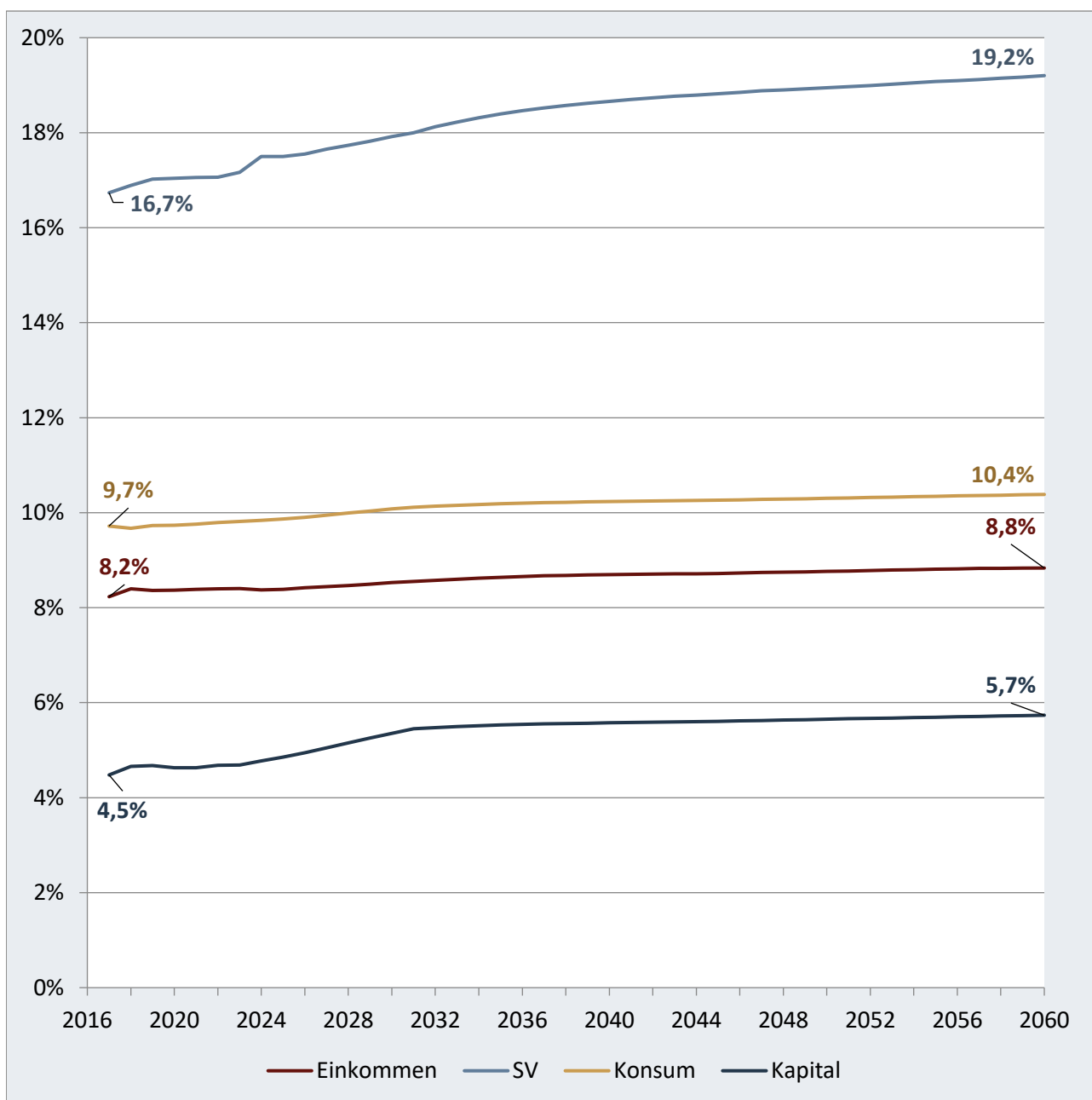


Eigene Berechnung und Darstellung

Gleichzeitig steigt auch die Einnahmequote – das Verhältnis von Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben zur Wirtschaftsleistung – deutlich an (Abbildung 3-9). Liegt die Abgabenlast aus Steuern (Einkommen, Konsum, Kapital) und Sozialversicherungsbeiträgen (SV), die explizit modelliert sind, im Basisjahr bei rund 39,2 Prozent, erhöht diese sich um rund 5 Prozentpunkte bis 2060 auf 44,2 Prozent. Die Hälfte dieser Zunahme – 2,5 Prozentpunkte – ist höheren Sozialversicherungsbeiträgen und damit insbesondere dem gestiegenen Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung zuzurechnen.

Abbildung 3-4: Entwicklung der Einnahmen (ohne sonstige Einnahmen) bis 2060

In Prozent des BIP



Eigene Berechnungen und Darstellung

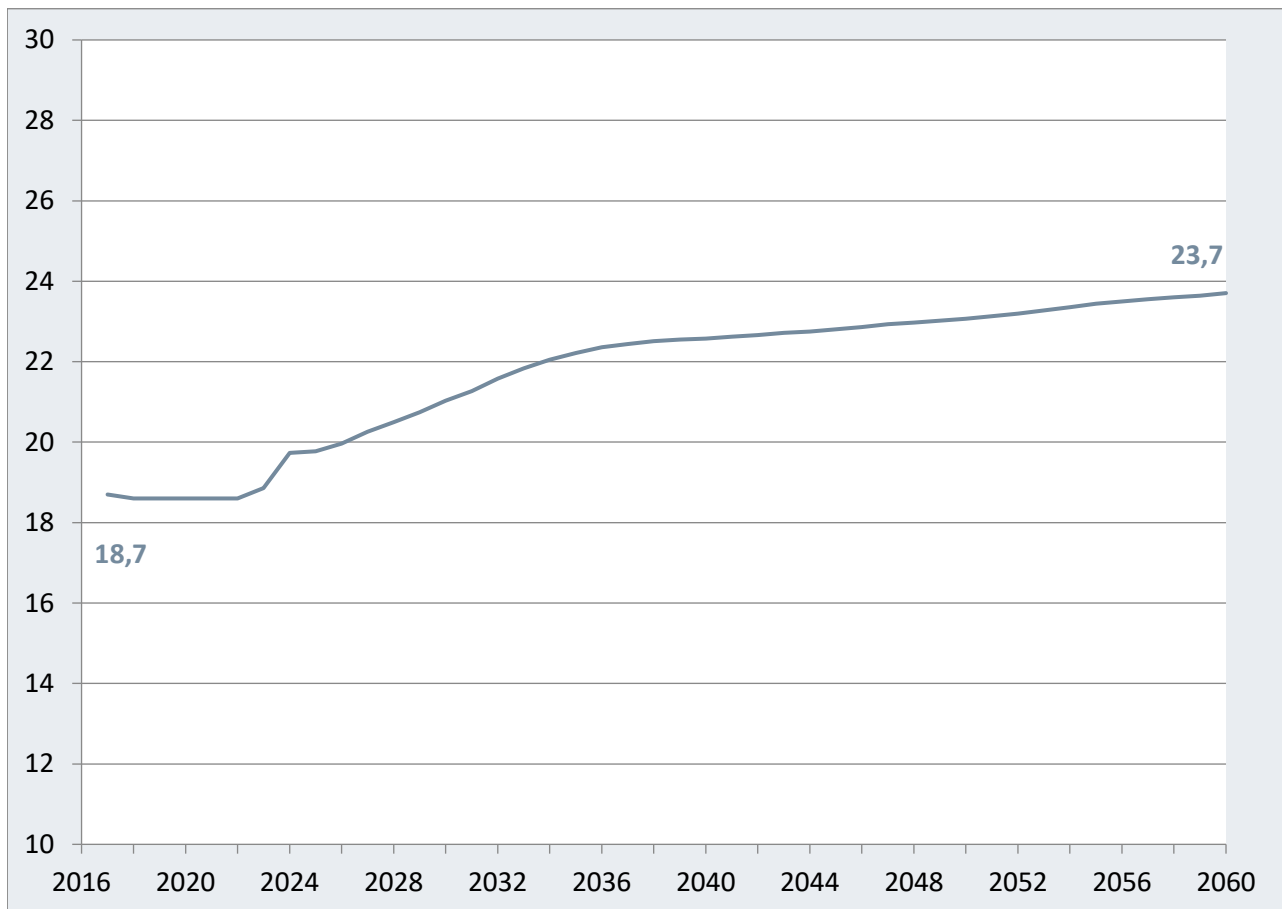
3.2 Blick auf das Rentensystem

Im Gegensatz zu anderen Modellen wird hier die Rentenanpassungsformel bis 2060 fortgeschrieben. Dadurch ergeben sich im Generationencheck deutliche Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Abbildung 3-6 und 3-7): Unter der Annahme, dass der Beitragssatz aufgrund der „doppelten Halte-linie“ bis Anfang der 2020er Jahre stabil gehalten wird, kommt es ab 2025 zu erheblichen Beitragssatzeigerungen (Abbildung 3-6): In 2030 liegt er bereits bei 21 Prozent und steigt dann bis 2060 auf 23,7 Prozent an. Der Beitragssatz steigt also um mehr als ein Viertel gegenüber heute, d. h. die Beitragszahler im Jahr 2060 schultern einen um 5 Prozentpunkte höheren Beitragssatz.

Allein diese zusätzliche Belastung im umlagefinanzierten Rentensystem übertrifft damit jenen Spielraum, der derzeit idealerweise als maximal förderfähig für die private Zusatzvorsorge reserviert werden sollte.

Abbildung 3-5: Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2060

In Prozent

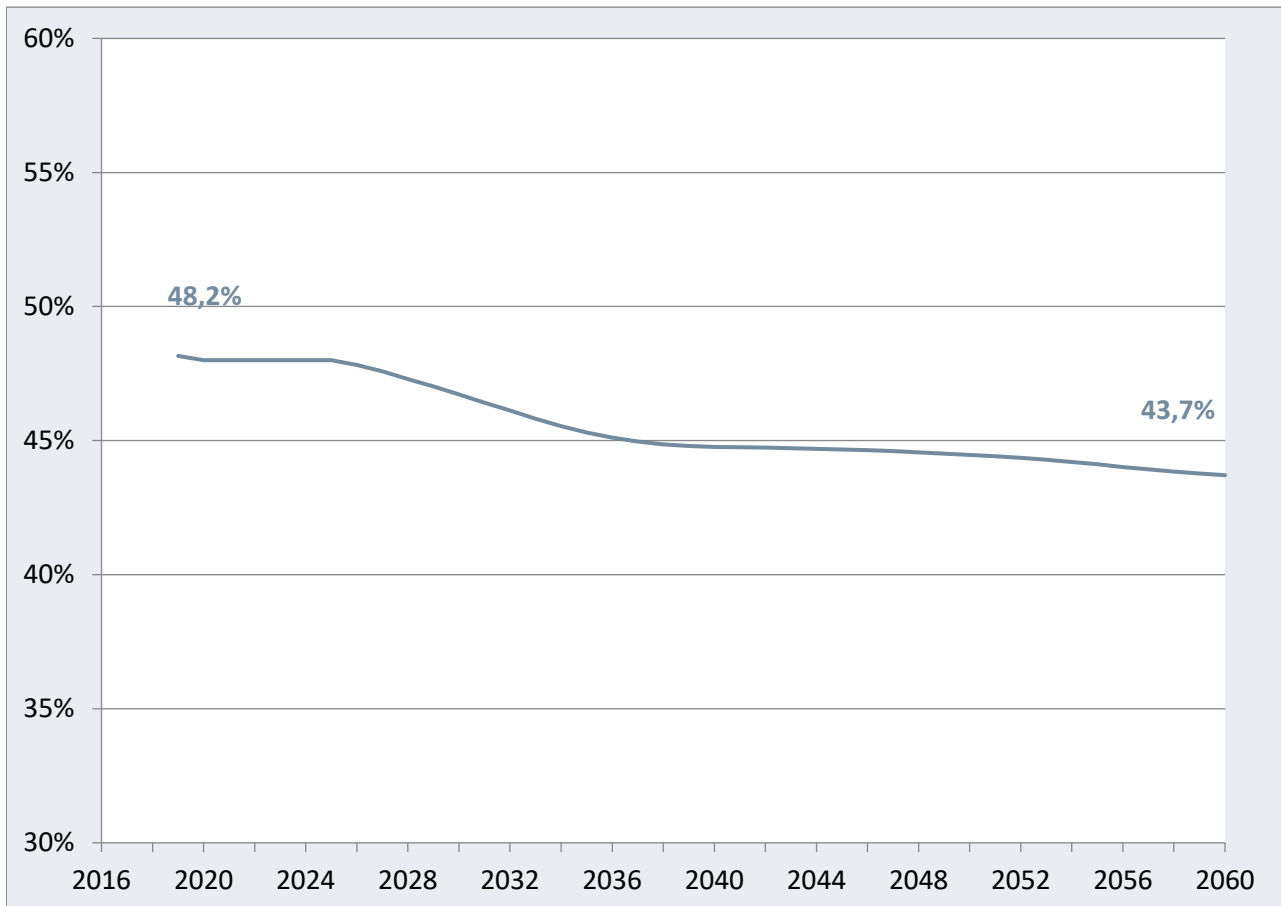


Eigenen Berechnungen und Darstellung

Im Basisszenario reagiert gleichzeitig das Rentenniveau (Standardrentenniveau vor Steuern). Es sinkt bis 2030 auf 46,7 Prozent und bis 2060 weiter auf 43,7 Prozent ab (Abbildung 3-7).

Abbildung 3-6: Entwicklung des Rentenniveaus bis 2060

In Prozent

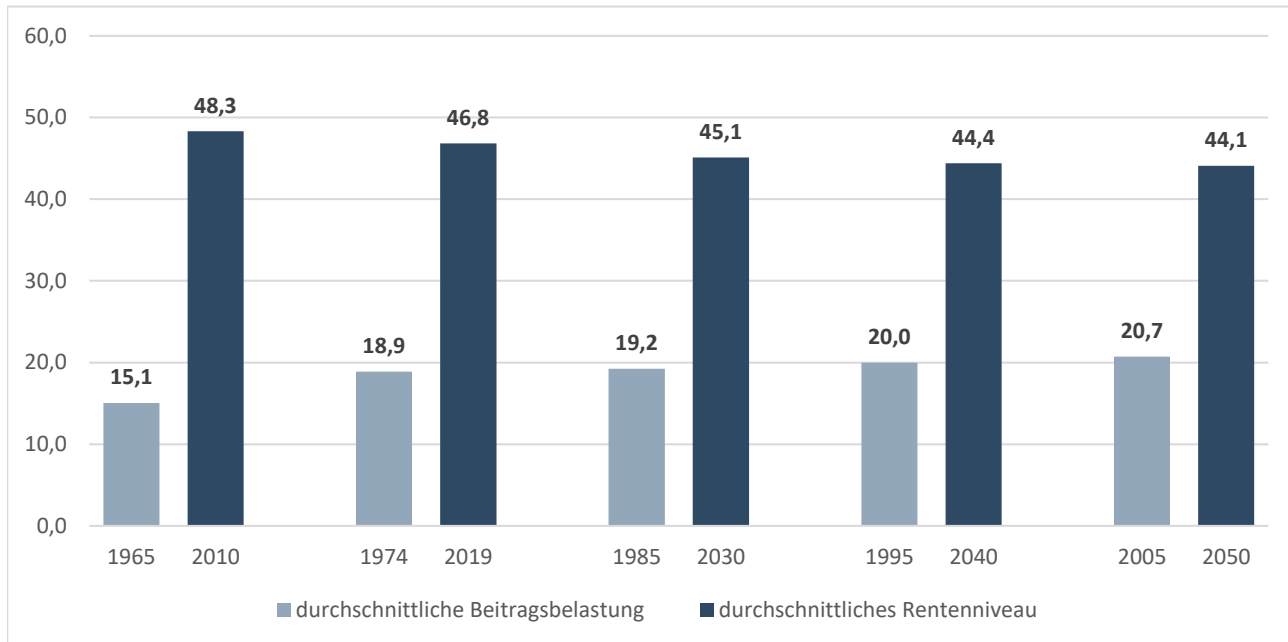


Eigene Berechnungen und Darstellung

Dieser Befund ist im Lichte der Beitragssatzentwicklung zu interpretieren: Wenn überspitzt formuliert die notwendige Beitragsanpassung im gesetzlichen Rentenversicherungssystem den maximal förderfähigen Spielraum für die Privatvorsorge für jüngere Generationen auffrisst, dann geschieht dies nicht nur ohne entsprechende Kompensation auf der Leistungsseite. Die Mitglieder heute jüngerer Generationen müssen gleichzeitig mit einem im Vergleich zu dem Durchschnittsverdienst der dann beitragszahlenden Erwerbsgeneration niedrigeren Versorgungsniveau rechnen. Mit anderen Worten sind sie gefordert, zusätzlich zu den höheren Zwangsbeiträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung auch noch höhere Anstrengungen in der Privatvorsorge zu unternehmen als heute, wenn unter dem Strich eine vergleichbare Alterssicherung gelingen soll.

Abbildung 3-7: Durchschnittliche Beitragsbelastung und durchschnittliches Rentenniveau bei Beschäftigungsbeginn im Jahr x und Rentenbeginn im Jahr y

In Prozent, Rentenniveau = netto vor Steuern



Beispiel: Bei Beschäftigungsbeginn im Jahr 1974 mussten bis zum Renteneintritt im Jahr 2019 im Durchschnitt 18,9 Prozent (Arbeitgeberbeitrag plus Arbeitnehmerbeitrag) der Lohnkosten an die Gesetzliche Rentenversicherung abgeführt werden. Bei einer erwarteten Rentendauer von 20 Jahren wird ein durchschnittliches Rentenniveau von 46,8 Prozent erreicht.

Eigene Berechnungen und Darstellung

Dazu ein Beispiel (Abbildung 3-8): Angenommen wird ein Arbeitnehmer, der durchgängig 45 Jahre lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist und eine erwartete Rentendauer von 20 Jahren aufweist. War dieser im Jahr 2010 im Rentenalter, musste er über sein gesamtes Arbeitsleben hinweg im Durchschnitt 15,1 Prozent (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) seines Bruttolohns an die gesetzliche Rentenversicherung abführen. Ihm konnte zu diesem Zeitpunkt ein Rentenniveau von im Durchschnitt 48,3 Prozent über seine gesamte Rentendauer hinweg versprochen werden. Ist dieser fiktive Arbeitnehmer hingegen erst im Jahr 2019 im Rentenalter, hat sich diese Beitragsbelastung bereits deutlich um knapp 4 Prozentpunkte erhöht – umgekehrt wird er laut Berechnung mit dem Generationencheck ein durchschnittliches Rentenniveau von 46,8 zu realisieren. Wer hingegen im Jahr 2005 eine Beschäftigung aufgenommen hat und 45 Jahre durchgängig arbeitet, dessen Bruttolohn wird mit im Durchschnitt 20,7 Prozent – und damit mehr als einem Fünftel – für Zahlungen in die Rentenversicherung belastet. Ihm kann jedoch nur ein Sicherungsniveau von im Durchschnitt 44,1 Prozent versprochen werden, wenn nicht seine eigenen Kinder mit nochmals höheren Lasten konfrontiert werden sollen.

Allein aufgrund der gesetzlichen Rentenversicherung steigen die Beitragssätze zur Sozialversicherung (berechnet inklusive des Zusatzbeitrags zur Krankenversicherung und mit dem aktuell geltenden Beitragssatz für Eltern in der Pflegeversicherung) von aktuell rund 39,7 Prozent auf

44,8 Prozent im Jahr 2060. Bei einem im Modell gleichbleibendem Einkommensteuersatz von rund 18 Prozent, der für das Durchschnittseinkommen eines Vollzeit Arbeitenden angenommen wird, bedeutet dies, dass dieses Arbeitseinkommen mit 62,9% belastet wird – und dies ohne Beitragssatzsteigerungen in der Kranken- und Pflegeversicherung zu unterstellen.

4 Generationengerechtigkeit des Rentensystems?

Im Gegensatz zu den aktuell vorliegenden Studien (Bahnsen et al., 2018; Werding, 2018) wird im Generationencheck der Beitragssatz für die gesetzliche Rentenversicherung nicht konstant gehalten, sondern entsprechend der Rentenanpassungsformel fortgeschrieben, also das Beitragsrecht des Status quo explizit beibehalten. Gleichzeitig werden auch die Rentenansprüche regelgebunden angepasst. Daraus ergibt sich deutlich, dass das Rentensystem trotz Rentenanpassungsformel und trotz Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre weiterhin das Problem hat, künftige Generationen stärker zu belasten. Denn:

- Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung legt um mehr als Viertel über die kommenden Jahrzehnte zu. Damit wird der Spielraum, der den Arbeitnehmern bislang im Rahmen der maximal förderfähigen Privatvorsorge für die eigenverantwortliche Alterssicherung eingeräumt wird, mehr als aufgezehrt. Das für eine alternde Bevölkerung typische Problem der intergenerativen Lastverschiebung über die umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen ist also keineswegs gelöst. Im Gegenteil wird die bislang implizite Schuld nun explizit, d. h. sie tritt in Form steigender Abgabenlast für die Mitglieder jüngerer Kohorten offen zu tage.
- Das gilt aber auch mit Blick auf das Sicherungsversprechen der gesetzlichen Rentenversicherung, denn gleichzeitig nimmt das Rentenniveau signifikant ab.

Das zeigt, dass sich eine implizite Verschuldung unter den Annahmen des Modells zwar vermeiden ließe, dies aber vollständig auf Kosten der zukünftigen Generationen ginge. Denn nicht nur die Beitragslast steigt für Mitglieder jüngerer Kohorten. Gleichzeitig wird die „Tilgung impliziter Schulden“ mit einem verringerten Leistungsversprechen der gesetzlichen Rentenversicherung in der Zukunft erkaufte – gemessen als Relation einer Standardrente zum künftigen Durchschnittsverdienst. Die Botschaft lautet also überspitzt formuliert, wer eine implizite Verschuldung vermeiden will – ein aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sinnvolle und aus generativer Perspektive löbliche Zielsetzung –, der ist gefordert, alternative Konzepte und Instrumente aufzuzeigen, um die bislang fortgesetzte intergenerative Lastverschiebung in der alternden Bevölkerung zu unterbinden.

Die Staatsquote nimmt kontinuierlich zu, die Beitragslast steigt ebenfalls kontinuierlich. Spielraum für eine Umschichtung von Steuermitteln in alternative Verwendungen ist nicht gegeben, die wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsspielräume zur Gestaltung der Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven junger Bürger werden zunehmend eingeeignet.

Darüber hinaus ist durchaus in Frage zu stellen, ob sich die Abgabenbelastung in Zukunft beliebig erhöhen lässt, ohne dass dies negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, Investitionen und

damit auf Produktivität und Wirtschaftswachstum hat. Im Basisszenario des Modells lässt sich dies nicht abbilden, da in diesem ersten Baustein des Generationenchecks lediglich der Zusammenhang zwischen impliziter Schuld und Belastung der künftigen Generationen verdeutlicht werden soll. Sichtbar wird aber durch diese Modellierung, dass sich die implizite Verschuldung der sozialen Sicherungssysteme eben nicht einfach bedienen lässt, sondern ein solches Unterfangen dauerhafte und weitreichende Folgen für die künftigen Generationen hat.

Damit stellt sich die Frage, mit welchen Vorschlägen unter anderem eine von der Großen Koalition beauftragte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ im nächsten Jahr aufwarten möchte. Das Dilemma tritt offen zu Tage:

- Investive Impulse zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung und damit der Finanzierungsmöglichkeiten sozialer Sicherungsaufgaben bedürfen einer handlungsfähigen Bundesregierung, deren Spielraum aber angesichts einer zunehmend steigenden Abgabenquote bei gleichzeitig steigendem Ausgabenanteil für die soziale Sicherung eher eingengt wird.
- Eine andere Verteilung der Beitragslasten, aber auch eine günstigere Ausgaben- und Einnahmentwicklung könnte alternativ durch Maßnahmen gelingen, die in dem Basisszenario bislang nicht betrachtet wurden. Neben der Frage, wie zum Beispiel Anreize zum Arbeitsangebot verbessert werden können, wird aber gerade die weitere Entwicklung der Lebensarbeitszeit bislang von den politischen Akteuren tabuisiert. Gerade hierdurch könnte sich aber zusätzlicher Handlungsspielraum ergeben.
- Bislang wenig Beachtung findet bislang die erwartbare Entwicklung in der Gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung. Gegenwärtig sind die Weichen hier vor allem zugunsten zusätzlicher Leistungsversprechen oder Leistungsverbesserungen gestellt. Die Frage der nachhaltigen Finanzierung stellt sich aber immer dringlicher, wenn bereits im Rahmen der gesetzlichen Alterssicherung implizite Schulden nur auf Kosten deutlich höherer Abgaben und sinkender Versorgungsniveau namentlich zu Lasten jüngerer Kohorten vermieden werden können.

Diese Fragen umschreiben nicht nur die weitere Forschung im Auftrag der INSM, sie beinhalten auch die Agenda, mit der sich eine Bundesregierung befassen muss, die das Thema Nachhaltigkeit nicht allein mit Blick auf Klimaschutz behandeln möchte.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Abgabenprofil 2017 – Männer.....	8
Abbildung 2-2: Profil der erhaltenen Leistungen 2017 – Männer	8
Abbildung 2-3: Abgabenprofil 2017 – Frauen	9
Abbildung 2-4: Profil der erhaltenen Leistungen 2017 – Frauen	9
Abbildung 3-1: Beschäftigungsentwicklung bis 2060.....	13
Abbildung 3-2: Entwicklung der Staatsausgabenquote 2017 bis 2060.....	14
Abbildung 3-3: Entwicklung der einzelnen Ausgabenposten bis 2060	15
Abbildung 3-4: Entwicklung der Einnahmen (ohne sonstige Einnahmen) bis 2060	16
Abbildung 3-5: Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2060	17
Abbildung 3-6: Entwicklung des Rentenniveaus bis 2060.....	18
Abbildung 3-7: Durchschnittliche Beitragsbelastung und durchschnittliches Rentenniveau bei Beschäftigungsbeginn im Jahr x und Rentenbeginn im Jahr y	19

5 Literaturverzeichnis

Bahnsen, Lewe / Manthei, Gerrit / Raffelhüschen, Bernd, 2018, Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Große Koalition, große Kosten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 142, Berlin

Berger, Johannes / Beznoska, Martin / Kochskämper, Susanna / Strohner, Ludwig, 2019, Das Baisszenario des Generationenchecks. Daten und Methodik, IW-Report 30/2019, Köln

Europäische Kommission, 2018, The 2018 Ageing Report, Institutional Paper 079, Brüssel

Peters, Fabian / Raffelhüschen, Bernd / Reeker, Gerrit, 2018, Ehrbare Staaten? Update 2017. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 139, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin

Schäfer, Holger, 2017, Arbeitsmarkt: Arbeitsangebot und Arbeitsvolumen, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Perspektive 2035. Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft, Köln, S. 57–74

Statistisches Bundesamt, 2019, Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

Werding, Martin, 2018, Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen. Expertise, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh