

▮ Kosten der Maßnahmen aus dem „Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung“

Halle (Saale), 20.07.2018

Autoren*

Professor Dr. Oliver Holtemöller
Dr. Götz Zeddies

Dieses Gutachten wurde von der INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH in Auftrag gegeben und finanziert.

* Wir danken Franziska Exß für die redaktionelle Unterstützung.

Zusammenfassung

Der Referentenentwurf des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung sieht folgende Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vor: Fixierung des Rentenniveaus bei 48% und der Haltelinie für den Beitragssatz bei 20%, Aufstockung der Mütterrente, Verbesserungen für Erwerbsgeminderte und Ausweitung der Gleitzone (sogenannte „Midijobs“).

Diese Maßnahmen werden vor allem langfristig erhebliche Auswirkungen auf die Ausgaben der Rentenversicherung haben; gleichzeitig wird die Anzahl der Beitragszahler aufgrund der Alterung der Bevölkerung abnehmen. Das heißt selbst ohne die neuen Leistungsausweitungen stiegen die Abgaben (Beiträge und Steuern) zur Finanzierung der Rentenversicherung langfristig deutlich an.

Berechnungen mit dem Rentensimulationsmodell des IWH zeigen, dass die effektive Abgabenlast (Rentenversicherungsbeitrag plus Steuerzuschüsse) in Relation zum Lohn bis zum Jahr 2050 *ohne* die neuen Leistungsausweitungen um acht und *mit* um weitere drei Prozentpunkte zunehmen dürfte. Wenn der Beitragssatz bei 20% konstant gehalten werden soll, müssten etwa die Einkommensteuer oder die Umsatzsteuer entsprechend kräftig erhöht werden.

1. Einleitung

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 formuliert die Bundesregierung ihre rentenpolitischen Ziele: „Wir sorgen für Stabilität bei der Rente: Absicherung der gesetzlichen Rente auf heutigem Niveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2025. Haltelinie beim Beitragssatz von 20 Prozent. Einsetzung einer Rentenkommission zur langfristigen Stabilisierung von Beiträgen und Niveau der Rente für die Zeit nach 2025“ (vgl. CDU, CSU und SPD 2018, S. 14). Mit dem Entwurf eines ‚Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung‘ wurden die rentenpolitischen Pläne konkretisiert. Neben der Fixierung des Rentenniveaus bei 48% und der Haltelinie für den Beitragssatz bei 20% sieht der Entwurf eine Aufstockung der Mütterrente, Verbesserungen für Erwerbsgeminderte sowie eine Ausweitung der Gleitzone (sogenannte „Midijobs“) vor.

Diese Ziele sind vor dem Hintergrund der Bevölkerungsdynamik in Deutschland zu sehen. Ab dem Jahr 2020 wird sich die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung deutlich verändern. Aufgrund niedriger Geburtenzahlen und einer steigenden Lebenserwartung wird sich die Zahl der 20 bis 65-Jährigen deutlich reduzieren, während der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung spürbar zunehmen wird. Diese Entwicklung stellt die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung auch ohne Leistungsausweitungen vor große Herausforderungen, weil sich das Verhältnis von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern kontinuierlich erhöhen wird. Zwar hat die Politik einerseits das Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2031 auf 67 Jahre erhöht, um die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Andererseits wurden in den vergangenen Jahren Maßnahmen beschlossen, die die Finanzierungslasten zukünftiger Generationen weiter erhöhen. Zu nennen wären hier etwa die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren, die Altersrente für Erziehungszeiten für vor dem 1. Januar 1992 geborene Kinder (sogenannte „Mütterrente“) und die Verbesserungen für Erwerbsgeminderte, die zusammen genommen zu jährlichen Mehrausgaben von ungefähr 10 Milliarden Euro führen (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2014).

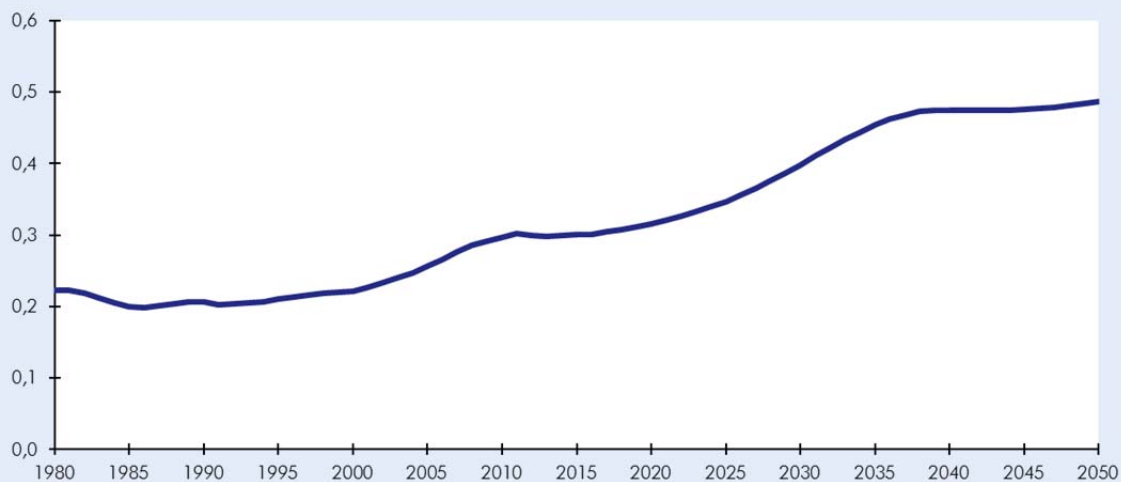
Aufgrund der guten Arbeitsmarktlage konnte der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in den vergangenen Jahren trotz der Leistungsausweitungen gesenkt werden. Auch bis zum Jahr 2025 dürften die Auswirkungen der im Gesetzentwurf enthaltenen neuen Leistungsausweitungen auf den Beitragssatz bzw. die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse überschaubar bleiben. Insbesondere eine *langfristige* Fixierung des Rentenniveaus bei 48% dürfte die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung auf längere Sicht jedoch deutlich steigern.

2. Zur demografischen Entwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2050

Ein wesentliches Problem umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme liegt in deren Abhängigkeit von demografischen Schwankungen. Wenn sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern quantitativ ändert, müssen entweder Anpassungen der Lebensarbeitszeit, der Beitragssätze oder der Versicherungsleistungen erfolgen, um das System stabil zu halten. Insbesondere ein steigender Anteil älterer Alterskohorten an der Gesamtbevölkerung, der sich bei einer steigenden Lebenserwartung einstellt, geht mit Mehrausgaben bei den Sozialversicherungen einher. In Abbildung 1 ist die Entwicklung des Altenquotienten in Deutschland bis zum Jahr 2050 dargestellt.

Abbildung 1

Altenquotient in Deutschland 1980 bis 2050



Anmerkung: Der Altenquotient ist der Quotient der über 65-Jährigen zu den 16 bis 65-Jährigen.

Quellen: EUROSTAT, Berechnungen und Darstellung des IWH.

Im Jahr 2018 beträgt der Altenquotient gut 0,3, d.h. auf eine Person über 65 Jahre kommen ungefähr drei Personen im Alter zwischen 16 und 65 Jahren. Im Jahr 2050 wird der Altenquotient bei 0,5 liegen, so dass auf eine Person über 65 Jahren nur noch 2 Personen im Alter zwischen 16 und 65 Jahren entfallen – vorausgesetzt, dass keine größeren Änderungen bei Geburtenrate und Zuwanderung eintreten. Somit wird auch der Rentnerquotient, also das Verhältnis von Äquivalenzrentnern und Äquivalenzbeitragszahlern, von 51% im Jahr 2018 auf ungefähr 80% im Jahr 2050 steigen. Bei Beibehaltung des umlagefinanzierten Rentensystems müsste der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung spürbar zunehmen, wenn Renteneintrittsalter und Rentenniveau unverändert bleiben sollen.¹ Darüber hinausgehende Leistungsausweitungen würden die Finanzierungsprobleme weiter verschärfen.

Die Rentenpolitik der Bundesregierung gefährdet somit langfristig die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung. Die zusätzlichen Leistungen werden die gesamte Abgabenlast (Beiträge und Steuern) weiter erhöhen. Im Folgenden werden die Auswirkungen der geplanten rentenpolitischen Maßnahmen auf Beitragssatz und Steuerzuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung mit Hilfe eines makroökonomischen Modells simuliert.

3. Das IWH-Rentensimulationsmodell

Um die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung zu projizieren und Simulationsrechnungen anstellen zu können, wird ein im Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) entwickeltes Renten-Simulationsmodell (IWH-ReSi) verwendet, das auch die Produktivitäts- und Lohnentwicklung abbildet sowie Rückwirkungen von Steuern und Beitragssatz auf den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Verschiedene Alterskohorten werden individuell modelliert, d.h. es handelt sich um ein Modell mit überlappenden Generationen (Overlapping Generations Model, OLG).²

¹ Vgl. hierzu Holtemöller et al. (2016a) und (2016b).

² Auerbach und Kotlikoff (1987) haben ein dynamisches OLG-Modell verwendet, um Effekte der Fiskalpolitik auf die Einkommensverteilung zwischen den Alterskohorten in einer Volkswirtschaft abzuschätzen. Das hier verwendete Modell basiert im Wesentlichen auf Heer und Maussner (2009).

Im Modell gibt es drei verschiedene Akteure: private Haushalte, Unternehmen und den Staat. In jedem Jahr wird eine neue Generation geboren, während die älteste Generation verstirbt. Jede Generation kann aus einer unterschiedlichen Anzahl von Individuen bestehen. Die relative Größe einer Generation ist exogen vorgegeben, sie wird anhand der Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes kalibriert.³ Jede Generation konsumiert und spart; die Ersparnisse fließen als Kapital an die Unternehmen. Personen unter 65 Jahren arbeiten und erzielen sowohl Zins- als auch Arbeitseinkünfte.⁴ Mit dem Erreichen des Renteneintrittsalters gehen Alterskohorten in den Ruhestand und bekommen vom Staat eine Rente, welche durch Sozialbeiträge und Steuerzuschüsse finanziert wird. Rentner-Generationen bieten keine Arbeit mehr an, sondern wählen nur ihren Kapitalstock und das Konsumniveau. Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2031 ist im Modell berücksichtigt.

Der Unternehmenssektor wird im Modell durch eine repräsentative Firma, die ein homogenes Gut durch den Einsatz von Arbeit und Kapital produziert, dargestellt. Die repräsentative Firma bezahlt Löhne und Zinsen für die Nutzung von Arbeit und Kapital an die privaten Haushalte. Zinsen und Löhne entsprechen der jeweiligen Grenzproduktivität von Kapital und Arbeit. Es wird unterstellt, dass die allgemeine Produktivität jedes Jahr um 1,15% wächst, was dem langfristigen Trend (seit 1970) in Deutschland entspricht.

Der Staat erhebt Sozialbeiträge und Steuern auf die Arbeitseinkommen der privaten Haushalte zur Finanzierung der Rentenausgaben. Der Staat kann sich im Modell nicht verschulden, die Einnahmen des Staates müssen in jeder Periode den Ausgaben entsprechen. Dies bedeutet, dass sich der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse so entwickeln müssen, dass in jeder Periode die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden. Der Steuerzuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung setzt sich aus allgemeinem und zusätzlichem Bundeszuschuss sowie dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss zusammen.⁵

4. Die rentenpolitischen Maßnahmen im Einzelnen

Kern des Gesetzesentwurfs ist die Einführung einer doppelten Haltelinie. So soll das Rentenniveau, zunächst bis zum Jahr 2025, bei 48% fixiert und der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 20% gedeckelt werden.⁶ Um dies zu gewährleisten, sollen der gesetzlichen Rentenversicherung bei Bedarf zusätzliche Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund der guten

³ Die Bevölkerungsprojektionen nach Altersklassen wurden von EUROSTAT bezogen (vgl. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> mit dem Akronym proj_15npms, abgerufen am 18. Juli 2017). Es wurde die Baseline-Projektion verwendet.

⁴ Den Konsum-, Spar- und Arbeitsangebotsentscheidungen liegt im Modell ein intertemporales Optimierungskalkül der einzelnen Individuen zugrunde.

⁵ Der Allgemeine Bundeszuschuss steigt proportional zur Veränderung der Löhne im Vorjahr und zur Veränderung des Beitragssatzes im jeweiligen Jahr. Der zusätzliche Bundeszuschuss steigt im Modell proportional zum Anstieg des privaten Verbrauchs, der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wächst mit der Veränderungsrate der Löhne. Tatsächlich steigt der zusätzliche Bundeszuschuss mit der Veränderung des Umsatzsteueraufkommens. Da das Umsatzsteueraufkommen nicht modellendogen bestimmt wird, ist unterstellt, dass der zusätzliche Bundeszuschuss mit derselben Rate wie die Lohnsumme zunimmt.

⁶ Die Bundesregierung hat eine Rentenkommission eingesetzt, die bis zum Jahr 2020 Vorschläge für die Zeit nach 2025 unterbreiten soll. Im Koalitionsvertrag wurde als Ziel vereinbart, die doppelte Haltelinie langfristig zu implementieren.

Arbeitsmarktlage dürften Rentenniveau und Beitragssatz auch beim gesetzlichen Status quo bis zum Jahr 2025 die Grenzwerte der doppelten Haltelinie kaum unter- bzw. überschreiten. Eine langfristige Einhaltung dieser Grenzwerte dürfte aufgrund der demografischen Entwicklung jedoch erhebliche zusätzliche Bundesmittel erfordern. Neben der doppelten Haltelinie sehen die rentenpolitischen Pläne der Bundesregierung vor, erziehenden Elternteilen, die aufgrund der Erziehung von mehr als zwei Kindern ihre Erwerbsarbeit ruhen lassen und dadurch Einbußen bei den Rentenansprüchen hinnehmen mussten, das dritte Erziehungsjahr rentenrechtlich anzuerkennen. Die daraus resultierenden Mehrausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung dürften sich auf 3½ bis 4 Mrd. Euro pro Jahr belaufen. Des Weiteren soll die sogenannte Gleitzone, in der verringerte Sozialbeiträge zu entrichten sind, ausgeweitet werden. Bisher wurden die Sozialbeiträge für Erwerbstätige, deren monatliches Einkommen zwischen 450 und 850 Euro lag (sogenannte ‚Midijobber‘), reduziert. Diese Gleitzone soll nun bis auf 1 300 Euro ausgeweitet werden. Für die gesetzliche Rentenversicherung geht dies mit Einnahmeausfällen einher. Anders als bisher sollen die verringerten Rentenversicherungsbeiträge künftig nicht mehr zu geringeren Rentenansprüchen führen. Der budgetäre Effekt, der sich aus der Ausweitung der Gleitzone für die gesetzliche Rentenversicherung ergibt, dürfte sich anfänglich auf knapp eine Milliarde Euro belaufen (vgl. hierzu den technischen Anhang). Schließlich sollen die Leistungen für Erwerbsgeminderte ausgeweitet werden. Diese Maßnahme dürfte die gesetzliche Rentenversicherung jedoch nur um ungefähr 200 Millionen Euro pro Jahr belasten.

5. Konsequenzen der Maßnahmen für die Steuer- und Beitragszahler

Im Folgenden werden mit dem IWH-Rentensimulationsmodell die folgenden drei Szenarien simuliert:

Szenario 1: Gesetzlicher Status quo

Szenario 2: Langfristige Fixierung des Rentenniveaus bei 48%

Szenario 3: Langfristige Fixierung des Rentenniveaus bei 48%, Aufstockung der Mütterrente, Ausweitung der Gleitzone, Verbesserungen für Erwerbsgeminderte

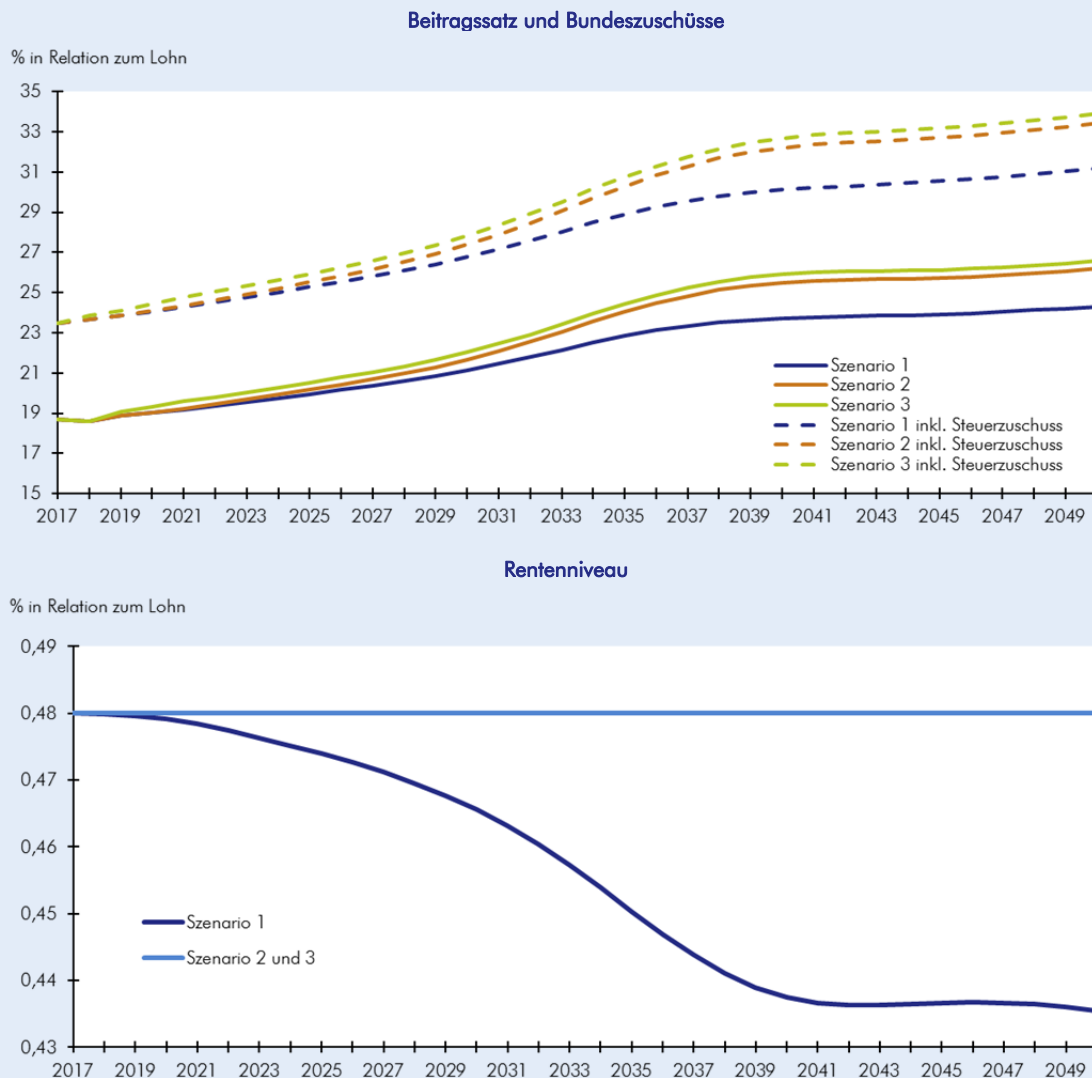
Dabei wird zunächst von der Deckelung der Beitragssätze abgesehen. Somit wird ermittelt, wie sich Beitragssatz und Bundeszuschüsse nach den geltenden gesetzlichen Regelungen – ohne Berücksichtigung von Haltelinien – entwickeln würden. In Szenario 1 erfolgt die jährliche Rentenanpassung entsprechend der geltenden Rentenanpassungsformel.⁷ In Szenario 2 wird das Rentenniveau auf 48% des Lohnes fixiert. Der Gesetzesentwurf sieht diese Haltelinie zwar explizit nur bis zum Jahr 2025 vor; es wird hier allerdings nicht unterstellt, dass gegenwärtig geplant wäre, diese Leistungsausweitung nur für einige wenige Rentnerjahrgänge einzuführen und dann wieder zurückzudrehen. Daher liegt den Szenarien zwei und drei die Annahme zugrunde, dass die Haltelinie beim Rentenniveau langfristig, also auch für die Zeit nach 2025, eingeführt wird. Im dritten Szenario

⁷ Die Rentenanpassungen zum 1. Juli eines jeden Jahres berechnen sich nach der Rentenanpassungsformel. Wesentliche Elemente der Rentenanpassungsformel sind die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte sowie der sogenannte „Nachhaltigkeitsfaktor“. Der Nachhaltigkeitsfaktor gibt die Veränderung des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern wieder. Sofern die Zahl der Rentenempfänger stärker steigt als die Zahl der Beitragszahler, wird die Rentenanpassung gedämpft.

rio werden darüber hinaus die weiteren geplanten Leistungsausweitungen berücksichtigt.⁸ Die Ergebnisse der Simulationen können Abbildung 2 entnommen werden.

Abbildung 2

Entwicklung von Beitragssatz, Bundeszuschüssen und Rentenniveau bis zum Jahr 2050 mit und ohne Leistungsausweitungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung



Quellen: Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt; OECD; Berechnungen und Darstellung des IWH.

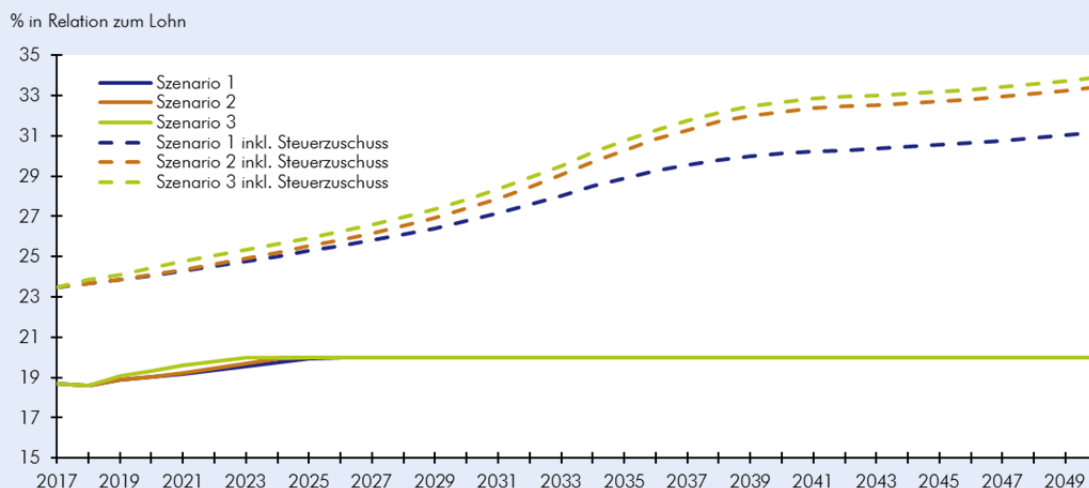
Den Simulationsergebnissen zufolge würde der Beitragssatz schon bei Beibehaltung des gesetzlichen Status quo, also ohne Leistungsausweitungen, bis zum Jahr 2050 auf 24% steigen. Gleichzeitig würde das Rentenniveau – bei Anwendung der geltenden Rentenanpassungsformel – bis zum Jahr 2050 auf 43½% sinken. Würde das Rentenniveau bei 48% fixiert, müsste der Beitragssatz bis zum Jahr 2050 auf 26% steigen (Szenario 2). Würden darüber hinaus die Mütterrente aufgestockt und die Gleitzone erweitert, läge der Beitragssatz im Jahr 2050 sogar bei nahezu 26½% (Szenario 3). Unterstellt man, dass der Steuerzuschuss zur Rentenversicherung aus Steuern auf die Lohnneinkommen finanziert wird, würde die gesetzliche Rentenversicherung die Einkommen beim gesetzlichen Status quo (Szenario 1) im Jahr 2050 effektiv mit 31% belasten. Bei einer Fixierung des Ren-

⁸ Die Regelaltersgrenze erhöht sich in allen Szenarien den geltenden gesetzlichen Regelungen entsprechend schrittweise bis zum Jahr 2031 auf 67 Jahre.

tenniveaus, einer Aufstockung der Mütterrente, den Verbesserungen für Erwerbsgeminderte und einer Ausweitung der Gleitzone läge die effektive Belastung im Jahr 2050 bei über 33%.

Abbildung 3

Entwicklung von Beitragssatz und Bundeszuschüssen bis zum Jahr 2050 mit und ohne Leistungsausweitungen bei einer Deckelung des Beitragssatzes auf 20%



Anmerkung: Der Altenquotient ist der Quotient der über 65-Jährigen zu den 16 bis 65-Jährigen.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt; OECD; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2025 auf 20% zu deckeln. Unterstellt man, dass diese Deckelung auch für die Zeit danach beibehalten werden soll, hätte dies zur Konsequenz, dass in Zukunft ein immer größer werdender Teil der Rentenausgaben über Steuern finanziert werden müsste. Abbildung 3 zeigt, wie sich die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung bei einer Begrenzung des Beitragssatzes bei 20% künftig zusammensetzen. Obgleich der Beitragssatz laut aktueller Gesetzeslage bis zum Jahr 2030 auf 22% steigen dürfte, soll hier ermittelt werden, wieviel zusätzliche Steuerzuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung bei einer Deckelung des Beitragssatzes auf 20% auch *ohne* Leistungsausweitungen erforderlich wären. Eine solche Begrenzung jetzt gesetzlich nur bis zum Jahr 2025 einzuführen, wäre nahezu überflüssig, da der Beitragssatz ohnehin bis zum Jahr 2025 noch nicht allzu stark steigen dürfte. Folglich enthält Szenario 1 nach wie vor keine Leistungsausweitungen. Allerdings ist nun, anders als zuvor, eine Deckelung des Beitragssatzes auf 20% unterstellt. In diesem Fall wäre ein Anstieg der Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung von 64,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf näherungsweise 93 Mrd. Euro im Jahr 2025 erforderlich. Im Jahr 2030 dürften sich die Bundeszuschüsse bei einer Deckelung des Beitragssatzes auf 20% auf über 137 Mrd. Euro belaufen. Würde der Beitragssatz nicht gedeckelt, stiege dieser bis zum Jahr 2030 auf gut 21%, die Bundeszuschüsse beliefen sich dagegen nur auf knapp 115 Mrd. Euro (vgl. Abb. 2). Würden alle geplanten Leistungsausweitungen umgesetzt und der Beitragssatz, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auf 20% begrenzt, müsste im Jahr 2050 über ein Drittel der Einnahmen der Rentenversicherung aus Bundeszuschüssen generiert werden. Heute machen die Bundeszuschüsse weniger als ein Viertel der Einnahmen aus. Bei Umsetzung sämtlicher Leistungsausweitungen lägen die Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung im Jahr 2025 bei über 100 Mrd. Euro und im Jahr 2030 bei knapp 160 Mrd. Euro. Sofern der Staat nicht Ausgaben an anderer Stelle kürzt, müssten zur Finanzierung der für die Deckelung des Beitragssatzes zusätzlich erforderlichen Bundesmittel die Steuern erhöht werden. Tabelle 1 zeigt für die drei Szenarien, wie stark die Steuern

vom Umsatz oder, alternativ, die Einkommensteuer angehoben werden müssten, um die zusätzlichen Bundesmittel aufzubringen.⁹ Selbst ohne die geplanten Leistungsausweitungen müssten die Steuern vom Umsatz bei einer Deckelung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 20% bis zum Jahr 2050 um über 5 Prozentpunkte auf dann gut 24% angehoben werden. Sollten die Leistungsausweitungen umgesetzt werden, müssten die Steuern vom Umsatz bei einer Deckelung des Beitragssatzes sogar auf 27% steigen.¹⁰ Der durchschnittliche Einkommensteuersatz, der im Jahr 2014 bei knapp 21% lag, müsste bis zum Jahr 2050 ohne Leistungsausweitungen um knapp 5, bei Umsetzung sämtlicher Leistungsausweitungen um über 7 Prozentpunkte steigen. Eine Kombination aus Einkommensteuer- und Umsatzsteuererhöhung wäre selbstverständlich auch möglich.

Tabelle 1

Erforderliche Einkommen- bzw. Umsatzsteuersätze zur Finanzierung der zusätzlichen Bundesmittel
Alle Angaben in Prozent

	Einkommensteuer ^a				Steuern vom Umsatz			
	2014	2030	2040	2050	2014	2030	2040	2050
Szenario 1	20,9	22,2	25,1	25,7	19,0	20,4	23,6	24,4
Szenario 2	20,9	22,8	27,1	27,8	19,0	21,0	25,8	26,8
Szenario 3	20,9	23,2	27,5	28,3	19,0	21,4	26,3	27,3

^a Durchschnittssteuersatz.

Anmerkung: Durchschnittssteuersatz (bei der Einkommensteuer) bzw. Steuersatz (bei den Steuern vom Umsatz), der zur Kompensation der Einnahmefälle der gesetzlichen Rentenversicherung bei einer Deckelung des Beitragssatzes auf 20% durch zusätzliche Steuermittel erforderlich ist.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

6. Schlussfolgerungen

Der demografische Wandel stellt in den kommenden Jahren eine enorme Herausforderung für die gesetzliche Rentenversicherung dar. Berechnungen mit dem IWH-Rentensimulationsmodell zeigen, dass Beitragssatz und Bundeszuschüsse schon ohne Leistungsausweitungen in den kommenden Jahren spürbar steigen würden. Die derzeit gute Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung geht auf die günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren und ein demografisches Zwischenhoch zurück.¹¹ Mit dem Entwurf eines ‚Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung‘ werden weitere Leistungsausweitungen angelegt. Insbesondere die Fixierung des Rentenniveaus bei 48% wird nachfolgenden Generationen hohe Lasten aufbürden. Da der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung auf

⁹ Die Einkommensteuer und die Steuern vom Umsatz sind Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt wird. Hier ist unterstellt, dass das durch die Erhöhung der Steuersätze zusätzlich generierte Aufkommen in vollem Umfang an die gesetzliche Rentenversicherung weitergegeben wird.

¹⁰ Börsch-Supan und Rausch (2018) kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung der doppelten Haltelinie, die hier in Szenario 2 simuliert wurde, bis zum Jahr 2030 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte, bis zum Jahr 2040 um ungefähr 6½ Prozentpunkte und bis zum Jahr 2050 um über 7 Prozentpunkte erfordern würde, um die Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung aus Steuermitteln zu finanzieren.

¹¹ Letzteres ist auf die geringen Geburtenziffern in Deutschland während des Zweiten Weltkriegs und in den Nachkriegsjahren zurückzuführen. In den kommenden Jahren wird diese für die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme günstige Entwicklung gestoppt, weil die sogenannten ‚Babyboomer‘ in Rente gehen werden. Damit entfallen Beitragszahler, während die Zahl der Leistungsempfänger deutlich zunehmen wird.

20% gedeckelt werden soll, müssen die Rentenausgaben künftig zunehmend aus Steuern finanziert werden.

Der dadurch steigenden Abgabenlast könnte durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters begegnet werden. Aufgrund der zu erwartenden steigenden Lebenserwartung würde sich dadurch die Rentenbezugsdauer nicht zwangsläufig verkürzen.¹² Statt den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 20% zu deckeln und den dadurch entstehenden Einnahmeausfall durch zusätzliche Steuerzuschüsse zu kompensieren, könnte der Beitragssatz rein rechnerisch bis zum Jahr 2050 alternativ durch eine schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 72 Jahre bei 20% gehalten werden.¹³ Eine Anpassung der Regelaltersgrenze an die steigende Lebenserwartung ist bei Beibehaltung der gegenwärtigen Rentensystematik die einzige Möglichkeit, die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung nachhaltig zu stabilisieren, ohne nachfolgende Generationen immer höheren Lasten auszusetzen.¹⁴ Für einen männlichen Durchschnittsverdiener, der 45 Jahre lang Rentenversicherungsbeiträge gezahlt hat und im Jahr 2018 in Rente geht, belaufen sich die aufgrund der ferneren Lebenserwartung zu erwartenden realen Rentenzahlungen bei geltender Gesetzeslage auf ungefähr 358.000 Euro.¹⁵ Eine Durchschnittsverdienerin kann, aufgrund der höheren Lebenserwartung, mit einem realen Rentenzahlbetrag von kumuliert gut 420 000 Euro rechnen. Dem stehen geleistete Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von gut 260 000 Euro gegenüber.¹⁶ Den Modellsimulationen zufolge würden die Renten bei Beibehaltung des gesetzlichen Status quo bis zum Jahr 2050 zwar langsamer als die Löhne zunehmen, aber auch in realer Rechnung weiter ansteigen. Bei einer weiteren schrittweisen Erhöhung der Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2040 auf 70 Jahre würde sich die durchschnittliche Rentenbezugsdauer zwar etwas verkürzen – durch den Anstieg der preisbereinigten Renten würden die Rentenbezüge über den gesamten Ruhestand hinweg real dennoch steigen. Die kontinuierlich steigende Lebenserwartung ermöglicht somit eine weitere schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze, ohne dass zukünftige Rentnergenerationen dadurch reale Einbußen erleiden. Eine weitere Möglichkeit der Stabilisierung besteht darin, den Anstieg der Renten von denjenigen Menschen, die bereits Renten beziehen, auf die Höhe der Inflationsrate zu begrenzen, um den Produktivitätsfortschritt für die Dämpfung der aus der Alterung folgenden zusätzlichen Rentenausgaben zu verwenden.¹⁷

Die mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze einhergehende geringere Abgabenbelastung der Einkommen würde zusätzliche Spielräume für die freiwillige Altersvorsorge schaffen. Ein Blick in andere Länder, die diesen Weg gegangen sind, zeigt, dass trotz eines niedrigeren Sicherungsniveaus der staatlichen Rente das Sicherungsniveau im Alter insgesamt teilweise höher ist als in Deutschland.

¹² Vgl. Holtemöller, O.; Schult, C. und G. Zeddies (2018), S. 10.

¹³ Vgl. Holtemöller, O.; Schult, C. und G. Zeddies (2018).

¹⁴ Eine Einbeziehung Selbständiger oder Beamter in die gesetzliche Rentenversicherung oder eine höhere Entlohnung der Arbeitnehmer entlasten die Rentenkasse nur temporär. Da durch diese Maßnahmen langfristig zusätzliche bzw. höhere Rentenansprüche entstünden, würde die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig nicht stabilisiert.

¹⁵ In Preisen von 2018. Diesen Werten liegen die Rentenanpassungen aus den Modellsimulationen des Szenario 1 zugrunde.

¹⁶ In Preisen von 2018.

¹⁷ Siehe hierzu Holtemöller, O.; Zeddies, G. (2017).

TECHNISCHER ANHANG

Näherungsweise Ermittlung des Einflusses einer Ausweitung der Gleitzone auf die Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) mit Daten aus dem Jahr 2016

1. Einnahmen der GRV:

Jährliche Rentenversicherungsbeiträge (B) aus Einkommen in der Gleitzone gemäß Status quo:

$$B^{\text{alt}} = \tau * \sum_{i=451}^{850} (FE_i^{\text{alt}} * n_i) * 12 = \tau * \sum_{i=451}^{850} \left(F * 450 * \left\{ \left(\frac{850}{[850-450]} \right) - \left(\frac{450}{[850-450]} \right) * F \right\} * (AE_i - 450) * n_i \right) * 12 \quad \text{für } 450 < i \leq 850$$

$$B^{\text{alt}} = \tau * \sum_{i=851}^{1300} (AE_i * n_i) * 12 \quad \text{für } 851 < i \leq 1300$$

mit: τ = Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung i.H.v. 18,6%

F = 0,7547

FE_i = fiktives Einkommen der Einkommensgruppe i

AE_i = tatsächliches Arbeitsentgelt der Einkommensgruppe i

n_i = Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Einkommensgruppe i

$$B^{\text{alt}} = \mathbf{3\ 432,4\ Mio. \text{ €}} \quad \text{für } 450 < i \leq 850$$

$$B^{\text{alt}} = \mathbf{7\ 116,8\ Mio. \text{ €}} \quad \text{für } 851 < i \leq 1300$$

Jährliche Rentenversicherungsbeiträge (B) aus Einkommen in der Gleitzone gemäß Gesetzentwurf vom 12. Juli 2018:

$$B^{\text{neu}} = \tau * \sum_{i=451}^{1300} (FE_i^{\text{neu}} * n_i) * 12 = \tau * \sum_{i=451}^{1300} \left(F * 450 * \left\{ \left(\frac{1300}{[1300-450]} \right) - \left(\frac{450}{[1300-450]} \right) * F \right\} * (AE_i - 450) * n_i \right) * 12 \quad \text{für } 450 < i \leq 1300$$

$$B^{\text{neu}} = \mathbf{10\ 190,2\ Mio. \text{ €}} \quad \text{für } 450 < i \leq 1300$$

Wirkung der Neuregelung auf die Einnahmen (E) der gesetzlichen Rentenversicherung:

$$\Delta E = B^{\text{neu}} - B^{\text{alt}}$$

$$\Delta E = \mathbf{10\ 190,2\ Mio. \text{ €} - (3\ 432,4\ Mio. \text{ €} + 7\ 116,8\ Mio. \text{ €}) = -359,0\ Mio. \text{ €}}$$

2. Ausgaben der GRV:

Jährliche Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für Renten wegen Alters (RA) an Rentenbezieher, deren Arbeitseinkommen in der Gleitzone lag, nach Status quo:

$$RA^{\text{alt}} = \sum_{i=451}^{850} (FE_i * b * R_i * 12) \quad \text{für } 450 < i \leq 850$$

mit: FE_i = fiktives Einkommen der Einkommensgruppe i
 AE_i = tatsächliches Arbeitsentgelt der Einkommensgruppe i
 b = aktuelles Rentenniveau (48%)
 R_i = Zahl der Rentenbezieher aus der Einkommensgruppe i

$$RA^{\text{alt}} = 5\,110,1 \text{ Mio. €}$$

Jährliche Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für Renten wegen Alters (RA) an Rentenbezieher, deren Arbeitseinkommen in der Gleitzone lag, gemäß Gesetzentwurf:

$$RA^{\text{neu}} = \sum_{i=451}^{1300} (AE_i * b * R_i * 12) \quad \text{für } 450 < i \leq 850$$

$$RA^{\text{neu}} = 5\,582,6 \text{ Mio. €}$$

Die Rentenansprüche der Bezieher von Einkommen zwischen 851 und 1 300 Euro je Monat ändern sich durch die Neuregelung nicht.

Wirkung der Neuregelung auf die Ausgaben (A) der gesetzlichen Rentenversicherung:

$$\Delta A = RA^{\text{neu}} - RA^{\text{alt}}$$

$$\Delta A = 5\,582,6 \text{ Mio. €} - 5\,110,1 \text{ Mio. €} = 472,5 \text{ Mio. €}$$

Jährlicher Gesamteffekt auf das Budget (B) der gesetzlichen Rentenversicherung:

$$\Delta B = \Delta E - \Delta A = -359,0 \text{ Mio. €} - 472,5 \text{ Mio. €} = -831,5 \text{ Mio. €}$$

Literatur

Auerbach, Alan J. und Laurence J. Kotlikoff (1987), *Evaluating Fiscal Policy with a Dynamic Simulation Model*, The American Economic Review, Jg. 77, Heft 2, S. 49-55.

Börsch-Supan, Axel und Johannes Rausch (2018), *Die Kosten der doppelten Haltelinie*, ifo-Schnelldienst 9/2018, S. 23-30.

CDU, CSU und SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018.

Heer, Burkhard und Alfred Maussner (2009), *Dynamic General Equilibrium Modeling: Computational Methods and Applications*, Berlin und Heidelberg.

Holtemöller, Oliver, Pohle, Felix und Götz Zeddies (2016a), *Was Änderungen beim Rentenniveau die Beitragszahler kosten*, IWH Online 2/2016, Halle (Saale).

Holtemöller, Oliver, Pohle, Felix und Götz Zeddies (2016b), *Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung durch Erhöhung des Renteneintrittsalters*, IWH Online 3/2016, Halle (Saale).

Holtemöller, O. und Götz Zeddies. (2017), *Zur Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenversicherungsbeitrag*, IWH Online 2/2017, Halle (Saale).

Holtemöller, Oliver, Schult, Christoph und Götz Zeddies (2018), *Zu den rentenpolitischen Plänen im Koalitionsvertrag 2018 von CDU, CSU und SPD: Konsequenzen, Finanzierungsoptionen und Reformbedarf*, IWH Diskussionspapiere, Nr. 5/2018, Halle (Saale).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014), *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2014 – Deutsche Wirtschaft stagniert – Jetzt Wachstumskräfte stärken*, Berlin 2014.