



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

RENTENPOLITIK IM SCHATTEN DER BABYBOOMER

Ein Gutachten erstellt im Auftrag der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Vorgelegt vom ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V., Niederlassung Dresden

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Truman-Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg

/freiheit.org

/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

/FNFreiheit

/stiftungfuerdiefreiheit

Autoren

Marcel Thum (Projektleiter)
Joachim Ragnitz
Felix Rösel
Martin Werding (Ruhr-Universität Bochum)

Redaktion

Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Justus Lenz, Referent Wirtschaft und Finanzen

Kontakt

Telefon +49 30 220126-34
Telefax +49 30 690881-02
E-Mail service@freiheit.org

Stand

April 2021

Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

ISBN

978-3-948950-17-0

Inhalt

EXECUTIVE SUMMARY.....	4
1. EINFÜHRUNG	5
1.1 Hintergrund	5
1.2 Ziel der Studie.....	6
1.3 Methodik und Vorgehen.....	6
2. ALTERUNG DER BEVÖLKERUNG.....	7
2.1 Zusammenhang von Alterung und Rente.....	7
2.2 Demografische Entwicklung in Deutschland	7
2.3 Einfluss von Zuwanderung.....	8
3. RENTE UND RENTENPAKETE	9
3.1 Rente mit 63.....	9
3.2 Mütterrente	9
3.3 Erhöhung der Erwerbsminderungsrente.....	10
3.4 Aussetzung des Nachholfaktors	10
3.5 Reha-Budget	10
3.6 Grundrente.....	10
3.7 Doppelte Haltelinie	10
4. AUSWIRKUNG VON ALTERUNG UND RENTENPAKETEN BIS 2050.....	11
4.1 Rentenausgaben	11
4.2 Rentenniveau	13
4.3 Beitragssatz	15
4.4 Ausblick: Doppelte Haltelinie nach 2025.....	16
5. KOSTEN FÜR DEN DURCHSCHNITTSHAUSHALT	19
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN	20
7. LITERATURVERZEICHNIS.....	21
8. ANHANG.....	22
8.1 Datengrundlage.....	22
8.2 Simulationsmodell	22

Executive Summary

Die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts hat im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit untersucht, welche Ausgaben auf die Gesetzliche Rentenversicherung in den nächsten Jahrzehnten zukommen. Die Untersuchungsfrage lautet, wie hoch die Kosten durch die stetige Alterung der Gesellschaft und wie hoch die Kosten der Rentenpakete seit 2014 (u.a. Mütterrente, Rente mit 63, Grundrente) sind. Dies sind die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung:

Die Alterung der Gesellschaft stellt die Gesetzliche Rentenversicherung unausweichlich vor große Herausforderungen. (Kapitel 2)

- Die Relation von Personen im Rentenalter zu Beitragszahlern wird sich mit dem Renteneintritt der Erwerbspersonen in den nächsten 15 Jahren massiv erhöhen. Heute finanzieren drei Personen im erwerbsfähigen Alter einen Rentner, 2050 werden es nur noch zwei Erwerbsfähige sein.
- Zuwanderung kann die unausweichliche Alterung der Gesellschaft nur ein wenig abbremsen.

Die Rentenpakete der letzten Jahre haben im Wesentlichen nur die Rentenansprüche von ausgewählten Personengruppen erhöht. Sie verursachen aber dauerhafte Kosten. (Kapitel 3)

- Die zeitweilige Aussetzung des Nachholfaktors führt zu einer erheblichen, dauerhaften Erhöhung der Rentenausgaben, die in der Öffentlichkeit bislang kaum beachtet wurde.
- Auch die Rente mit 63 und die Grundrente bewirken Ausgabensteigerungen, die über die nächsten Jahrzehnte hinweg wirken.
- Die Mütterrente erhöht vorübergehend die Ausgaben; langfristig bildet sich dieser Effekt aber wieder zurück.
- Durchschnittsrentner und -rentnerinnen haben von diesen Maßnahmen kaum profitiert.

Durch die Rentenpakete steigen die Rentenausgaben früher und stärker. (Kapitel 4)

- Durch die Alterung der Gesellschaft und die Rentenpakete steigen die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung von heute 9% auf fast 12% der jährlichen Wirtschaftsleistung im Jahr 2050. Der Zuwachs entspricht etwa der Hälfte dessen, was die Automobilindustrie jährlich zur Wirtschaftsleistung in Deutschland beiträgt.
- Die höheren Rentenausgaben treten durch die Rentenpakete der Jahre 2014 bis 2020 bereits 10 Jahre früher ein als ohne diese Leistungsausweitungen.
- Bei einer Verlängerung der doppelten Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus müsste im Bundeshaushalt des Jahres 2050 mehr als jeder zweite Euro als Zuschuss in die Rentenversicherung fließen.

Die zusätzlichen Ausgabenbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger bis 2050 sind erheblich. (Kapitel 5)

- Der volle Mehrwertsteuersatz müsste von heute 19% auf fast 27% im Jahr 2050 steigen, würde man alle bereits heute absehbaren Mehrausgaben der Rentenversicherung aufgrund von Alterung und Leistungsausweitung über die Mehrwertsteuer finanzieren wollen. Ohne die Rentenpakete der vergangenen Jahre müsste der Mehrwertsteuersatz bei etwa 25% liegen.
- Wenn die doppelte Haltelinie über 2025 hinaus verlängert wird, müsste der volle Mehrwertsteuersatz sogar auf über 30% steigen, würde man alle Mehrausgaben aufgrund von Alterung und Leistungsausweitung aus der Mehrwertsteuer decken wollen. Ein Kleinwagen, der heute noch 15.000 Euro kostet, würde im Jahr 2050 dann rund 1.400 Euro mehr kosten.

1. Einführung

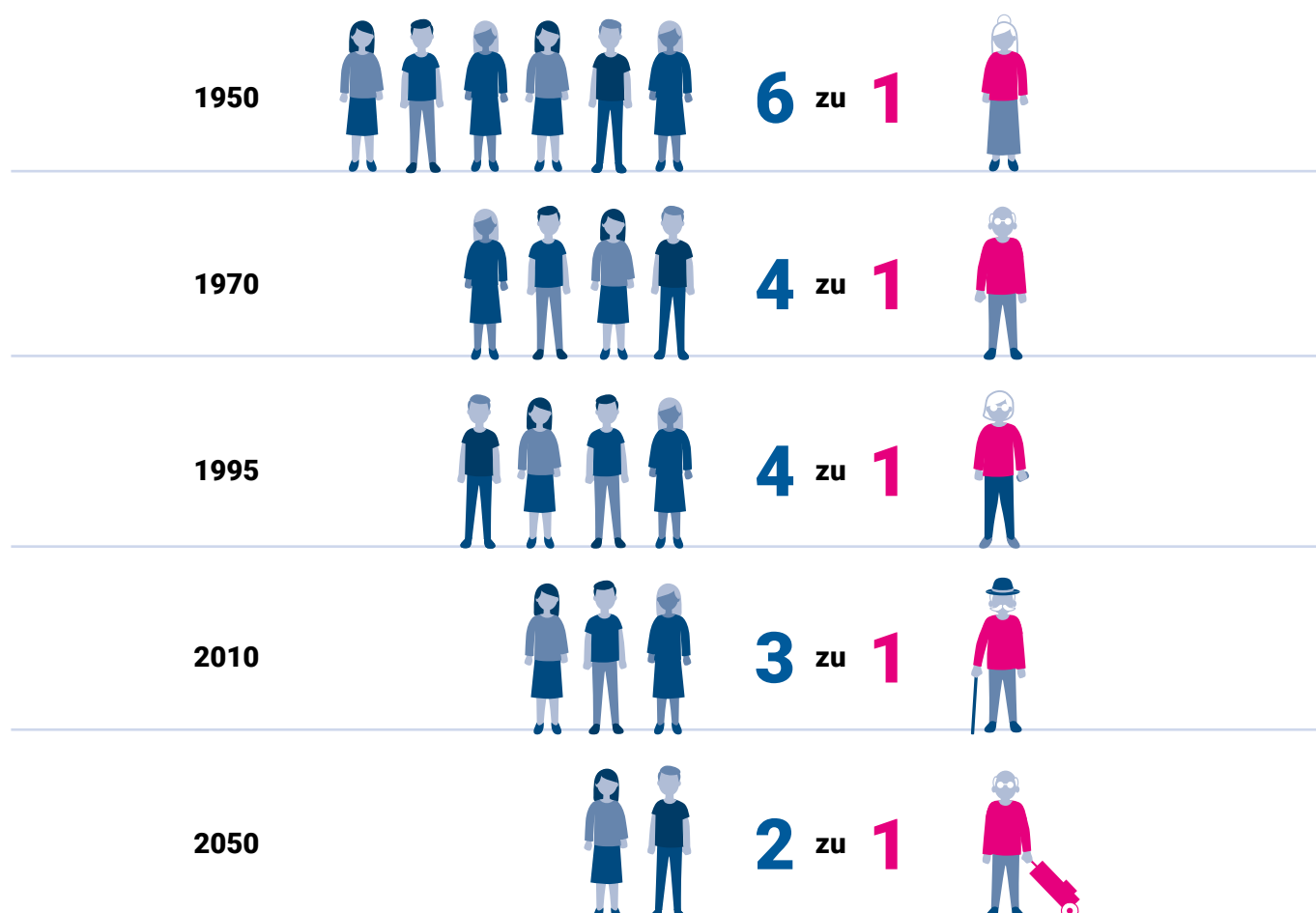
1.1 Hintergrund

Der Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland verändert sich rasant. Die Babyboomer – die letzte Kohorte vor dem starken Geburteneinbruch ab 1965 – gehen in den kommenden Jahren nach und nach in Rente. Die absehbare Verschiebung in der Altersstruktur hat erhebliche Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere auf die Gesetzliche Rentenversicherung. Immer mehr Leistungsbezieher stehen einer sinkenden Zahl von Beitrags- und Steuerzahlern gegenüber. Schon bis 2030 wird die Zahl der Über-65-Jährigen in Deutschland um mehr als 3 Millionen zunehmen; die Zahl der Menschen im Erwerbsalter geht hingegen stark zurück – um rund 3,5 Millionen [Statistisches Bundesamt (2019)]. Diese Lücke wird sich bis 2050 unweigerlich weiter vergrößern [Ragnitz (2018)]; dann stehen über 5 Millionen mehr Rentnerinnen

und Rentner insgesamt 6 Millionen weniger Erwerbstätigen gegenüber, verglichen mit 2020. Die Finanzierung der Renten wird damit erschwert. Auch ein kräftiges Wirtschaftswachstum könnte die Lage nicht entspannen, da mit höheren Einkommen und Löhnen auch die Renten steigen.

Vereinfacht gesprochen mussten im Jahr 1950 rund sechs Erwerbspersonen mit ihren Rentenbeiträgen für eine Person im Ruhestand aufkommen (Abb. 1). Im Jahr 2010 waren es schon nur noch drei. Und dieses Zahlenverhältnis wird sich in den nächsten Jahren weiter verschlechtern. Im Jahr 2050 müssen zwei Erwerbspersonen eine Person im Rentenalter finanzieren. Im Vergleich zu 1950 hat sich der sogenannte Altenquotient (Verhältnis von Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Arbeitsalter) damit dann verdreifacht.

Abb. 1 | Immer weniger Schultern tragen die Rente



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Relation der Bevölkerung im Erwerbsalter zur Bevölkerung im Rentenalter. Zur Bevölkerung im Erwerbsalter gehören hier Personen ab 20 Jahren bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter, das von 2012 bis 2029 von 65 auf 67 Jahre ansteigt. Bis 1989 ist nur das frühere Bundesgebiet berücksichtigt.

Neben der Demografie beeinflussen auch politische Maßnahmen die Finanzen der Rentenversicherung. Zwischen 2014 und 2020 wurden die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung mehrfach deutlich ausgeweitet, häufig nur für einen ausgewählten Personenkreis. Die markantesten Maßnahmen in den Rentenpaketen waren die Erweiterungen der Mütterrente, die Rente mit 63, Reformen der Erwerbsminderungsrente, die doppelte Haltelinie, die Grundrente sowie die Aussetzung des 2008 eingeführten Nachholfaktors. Mit diesen Maßnahmen wurden der Kreis der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sowie die individuellen Ansprüche der Begünstigten spürbar ausgeweitet. Hierdurch steigen die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich zu den alterungsbedingten Kosten.

Über die langfristigen Kosten der jüngsten Leistungsausweitungen ist bisher wenig bekannt, insbesondere in Abgrenzung zu den Kosten der Alterung. In diesem Gutachten berechnen wir die Auswirkung von Alterung und aktuellen Leistungsausweitungen für die Gesetzliche Rentenversicherung. Hierzu werden Projektionen bis zum Jahr 2050 vorgenommen und die Entwicklung von Rentenausgaben, Beitragssatz sowie steuerfinanzierten Bundesmitteln betrachtet.

1.2 Ziel der Studie

Das Ziel dieser Studie ist eine Abschätzung der künftigen Rentenausgaben, die durch die Alterung der Gesellschaft sowie die Rentenpakete der letzten Jahre entstehen. Wir betrachten getrennt die Kosten für Beitragszahler und Steuerzahler sowie das tendenziell sinkende Rentenniveau bis zum Jahr 2050. Explizit nicht behandelt wird im Rahmen dieser Studie, mit welchen Rentenreformen die Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung nachhaltig gesichert werden könnte, um weder die Beitrags- und Steuerzahler zu überfordern noch das Rentenniveau im Vergleich zu den Löhnen zu stark sinken zu lassen. Zu dieser Frage liegen bereits zahlreiche umfassende Untersuchungen vor; siehe beispielsweise Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016) und Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020) sowie die dort zitierte Literatur.

1.3 Methodik und Vorgehen

Die vorliegende Studie beschreibt zunächst die beiden Faktoren, die zu einem Anstieg der Ausgaben in der Rentenversicherung führen können. Das ist zum einen die Alterung der Gesellschaft als Teil der demografischen Entwicklung: Langfristig kommen auf jeden Beitragszahler und jede Beitragszahlerin immer mehr Rentnerinnen und Rentner (Kapitel 2). Zum anderen beeinflussen politische Maßnahmen wie die Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre (z. B. Mütterrente oder Rente mit 63) die Rentenausgaben. Diese Leistungsausweitungen werden in Kapitel 3 beschrieben. In Kapitel 4 berechnen wir die künftigen Rentenausgaben mithilfe eines Simulationsmodells für die Rentenversicherung. Sowohl für die Alterung als auch für jede Leistungsausweitung ermitteln wir den Finanzierungsbedarf bis 2050. Kapitel 5 rechnet diese Kosten der Leistungsausweitung dann in Umsatzsteuerpunkte um, um die Kosten von Alterung und Rentenpaketen besser zu veranschaulichen.

2. Alterung der Bevölkerung

2.1 Zusammenhang von Alterung und Rente

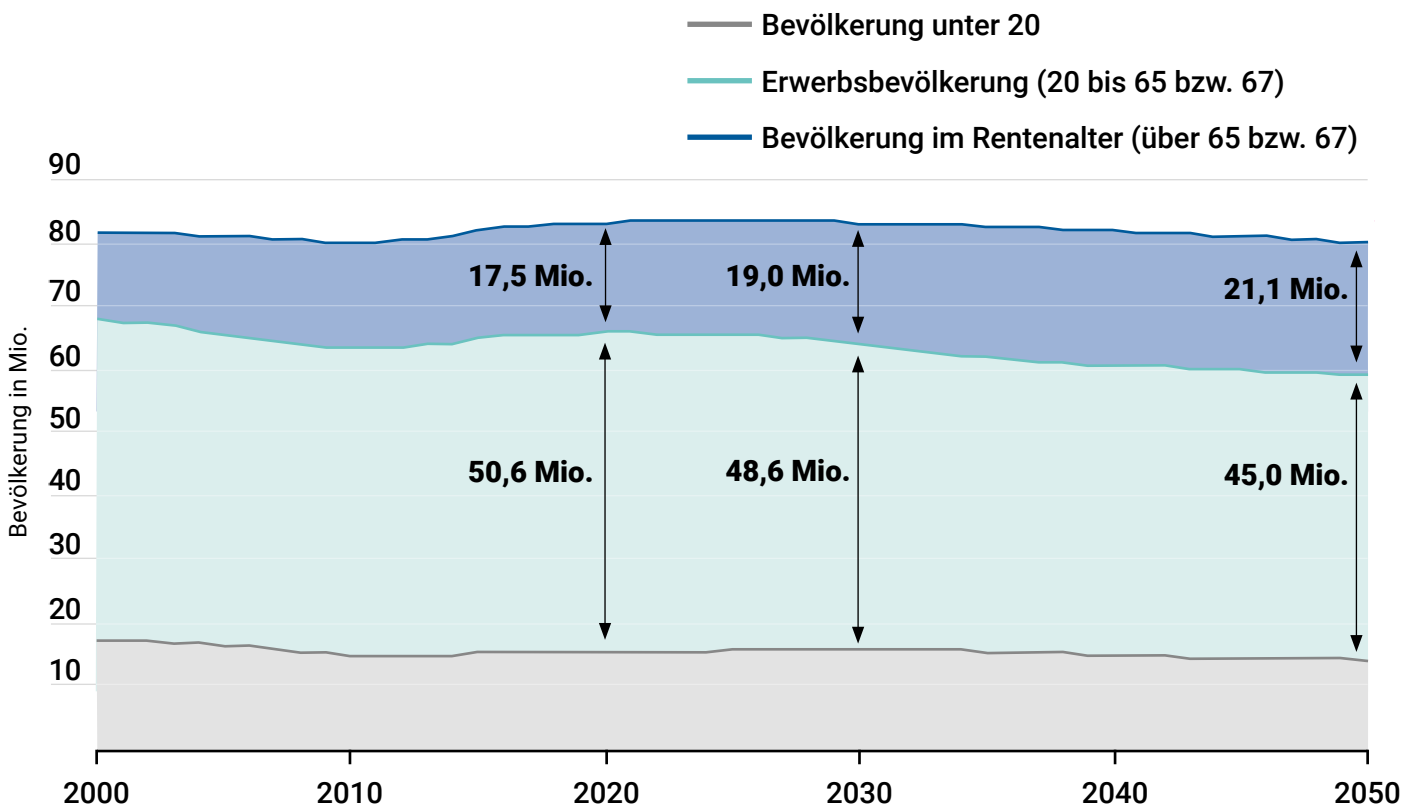
Eine zentrale Größe für die Höhe der Beitragssätze sowie die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Altersstruktur der Bevölkerung. Die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland basiert auf dem Umlageverfahren, bei dem die Rentenzahlungen an die ältere Bevölkerung im Wesentlichen durch Abgaben (Beiträge und Steuern) der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finanziert werden. Sowohl für die Finanzierungsbelastung der aktiven Erwerbsbevölkerung wie auch die Leistungen an die Bevölkerung im Ruhestand kommt es daher zentral auf das Verhältnis der beiden Gruppen an: Je mehr Personen pro Rentner im Erwerbsleben stehen, desto komfortabler lässt sich das Rentensystem finanzieren. Wenn die Zahl der Beitragszahler pro Rentenempfänger steigt, kann der Beitragssatz niedriger oder aber die Rente höher ausfallen.

2.2 Demografische Entwicklung in Deutschland

Die Bevölkerung insgesamt wird gemäß der mittleren Variante der jüngsten amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen bis zum Jahr 2050 um rund 4% zurückgehen [Statistisches Bundesamt (2019)]. Während Deutschland momentan rund 83 Mio. Einwohner hat, werden es im Jahr 2050 nur noch 80 Mio. sein (siehe **Abb. 2**).¹ Für die Rentenversicherung wichtiger als die Gesamtbevölkerung sind jedoch die beiden Teilgruppen der Erwerbsbevölkerung und der Ruhestandsbevölkerung. In **Abb. 2** sind die Größen dieser Gruppen mit der Bevölkerung zwischen 20 und 65 bzw. 67 Jahren und der Bevölkerung oberhalb dieser Altersgrenze dargestellt. Die Alters-

¹ Bei der Erstellung der Bevölkerungsvorausberechnung im Jahr 2018 konnte die Coronapandemie natürlich noch nicht vorausgesehen werden, die die Wanderungsbewegungen erheblich eingeschränkt hat. So ist die aktuelle Bevölkerung nach ersten Schätzungen des Statistischen Bundesamtes vermutlich um fast 200 Tsd. Einwohner kleiner als in der Vorausberechnung geschätzt, da in 2020 die Nettozuwanderung deutlich kleiner ausfiel als in den Vorjahren (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 016 vom 12.01.2021). Ob die unterstellten Wanderungen auf Dauer wieder zutreffen, wird entscheidend davon abhängen, wie rasch die Pandemie zurückgedrängt und die damit verbundenen Mobilitätsbeschränkungen aufgehoben werden.

Abb. 2 | Bevölkerungszahl in Deutschland nimmt leicht ab, besonders stark schrumpft die Erwerbsbevölkerung



Anmerkung: Zur Bevölkerung im Erwerbsalter gehören hier Personen ab 20 Jahren bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter, das von 2012 bis 2029 von 65 auf 67 Jahre ansteigt.

grenze variiert von 65 bis 67 Jahren, da von 2012 bis 2029 das gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 auf 67 Jahre ansteigt. Die Bevölkerung im Erwerbsalter nimmt von aktuell rund 50 Mio. um 10% auf nur noch 45 Mio. im Jahr 2050 ab. Zugleich steigt die Bevölkerung im Ruhestandsalter um 20% von 17,5 Mio. auf über 21 Mio. Vor 20 Jahren waren noch unter 14 Mio. Personen im Ruhestandsalter.

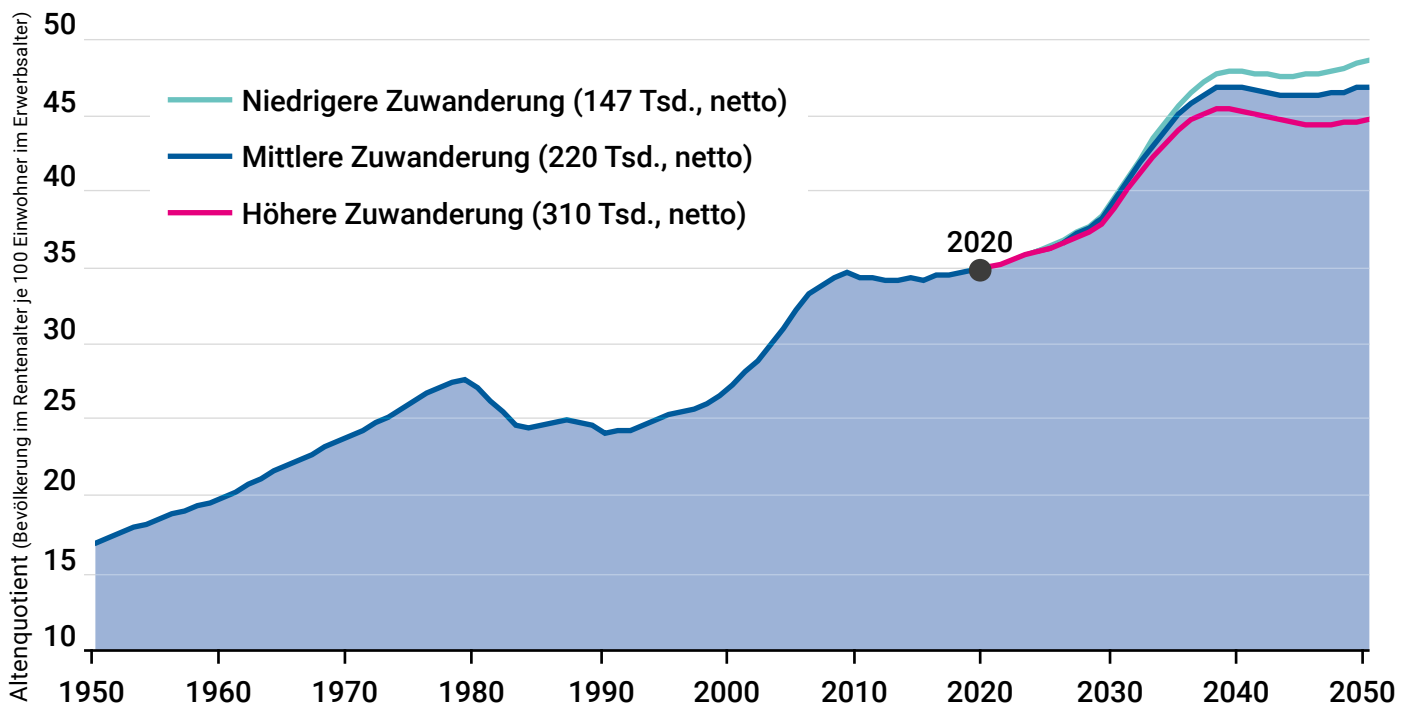
2.3 Einfluss von Zuwanderung

An der fundamentalen Abhängigkeit von der Demografie ändert auch die immer wieder vorgenommene Ausweitung des umlagefinanzierten Rentensystems auf neue Beitragszahlerinnen und Beitragszahler nichts. Durch die Zuwanderung von Arbeitskräften insbesondere seit den 1960er Jahren, den Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit in den letzten 20 Jahren in Westdeutschland sowie auch eine gewisse Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten konnte zwar vorübergehend die Zahl der Einzahlerinnen und Einzahler relativ zu den Rentenempfängern erhöht werden. Allerdings erwerben sie damit ihrerseits Ansprüche an das gesetzliche Rentensystem und stabilisieren daher das Rentensystem allenfalls zeitweilig.

Im Gegensatz zur Erhöhung der Erwerbsquote oder der Ausweitung der Pflichtversicherung lassen sich durch eine kon-

tinuierliche Zuwanderung insbesondere junger, qualifizierter Arbeitskräfte, die in Deutschland eine Familie gründen, dauerhaft Vorteile erzielen. **Abb. 3** zeigt den Altenquotienten – die Zahl der Personen im Rentenalter pro 100 Personen im Erwerbsalter – seit 1950 und für drei Zuwanderungsszenarien von 2020 bis 2050. Im Jahr 1950 kamen auf 100 Erwerbspersonen 16 Personen im Rentenalter; dies entspricht der Relation von 6:1 in **Abb. 1**. Im Jahr 2020 lag der Altenquotient bereits bei 35. Die weitere Entwicklung hängt unter anderem von der Höhe der Nettozuwanderung ab. Während bei Variante 1 der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes jedes Jahr im Durchschnitt 147 Tsd. Personen mehr nach Deutschland zu- als abwandern, sind es bei der (hier genutzten) Variante 2 rund 220 Tsd. Nettozuwanderer und bei Variante 3 gut 310 Tsd. Eine Erhöhung der jährlichen Zuwanderung um 75 Tsd. bis 90 Tsd. würde den Altenquotienten im Jahr 2050 um rund 2 Punkte reduzieren. Anders formuliert: Wenn die jährliche Nettozuwanderung von durchschnittlich 220 Tsd. Personen auf die 147 Tsd. Personen der unteren Variante absinkt, erreicht Deutschland den Altenquotienten von rund 47 statt im Jahr 2050 schon 14 Jahre früher. Zuwanderung kann die unausweichliche Alterung der Gesellschaft damit zumindest ein wenig abbremsen. Eine Stabilisierung des Altenquotienten auf dem gegenwärtigen Niveau würde jedoch extrem hohe Zuwanderungszahlen voraussetzen [UN (2001)].

Abb. 3 | Zuwanderung dämpft den Anstieg des Altenquotienten



Anmerkung: Zur Bevölkerung im Erwerbsalter gehören hier Personen ab 20 Jahren bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter, das von 2012 bis 2029 von 65 auf 67 Jahre ansteigt. Die Bevölkerung im Rentenalter sind alle Personen, die älter als die Bevölkerung im Erwerbsalter sind.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante G2L2W2 (für mittlere Zuwanderung); Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; United Nations, World Population Prospects 2019. Darstellung: ifo Institut.

3. Rente und Rentenpakete

In diesem Abschnitt beschreiben wir die Grundprinzipien der Rentenversicherung in Deutschland sowie die Rentenpakete der jüngeren Vergangenheit. Kennzeichnend für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland sind die Prinzipien der Teilhabe- und der Beitragsäquivalenz. Zum einen soll der individuelle Rentenanspruch grundsätzlich proportional zu den geleisteten Beitragszahlungen sein und damit die Länge der Erwerbsphase und die Höhe der darin erzielten Löhne widerspiegeln; zum anderen soll sich die Rente über die Zeit so entwickeln wie die durchschnittlichen Nettolöhne der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Technisch wird dies erreicht, indem die durch Beitragszahlungen erworbenen Entgeltpunkte mit einem an der Entwicklung der Löhne (korrigiert um Veränderungen der Rentenversicherungsbeiträge) orientierten Rentenwert vervielfältigt werden. Auch wenn im Verlauf der Jahrzehnte mannigfaltige Rentenreformen durchgeführt wurden, sind diese Prinzipien im Grundsatz bis heute erhalten geblieben.

In einer immer weiter alternden Bevölkerung kann die Nachhaltigkeit einer umlagefinanzierten Rentenversicherung nur gesichert werden, wenn entweder die Rentenansprüche gekürzt oder die Finanzierungsbeiträge der erwerbsaktiven Bevölkerung erhöht werden. Während bis zum Ende der 1990er Jahre die Teilhabe der Rentner an der gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsentwicklung im Vordergrund stand, wurden seither eine Reihe von Maßnahmen zur Dämpfung der Rentenausgaben beschlossen, um so den Anstieg der Beitragssätze zur Rentenversicherung zu begrenzen. Hierzu gehörten die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel im Jahr 2004 sowie die schrittweise erfolgende Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ab dem Jahr 2012. Dies hat jedoch nicht verhindern können, dass auch die steuerfinanzierten Bundesmittel an die Rentenversicherung immer weiter angehoben werden mussten. Die Lasten der demografischen Entwicklung wurden insoweit nicht allein den Rentnern oder den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgebürdet, sondern zwischen Rentnerinnen und Rentnern und erwerbsaktiver Bevölkerung aufgeteilt.

Die Lastenteilung zwischen den Generationen wurde mit den seit 2014 eingeleiteten Maßnahmen zugunsten der Rentnergeneration zu einem gewissen Teil wieder zurückgenommen. Zwischen 2014 und 2020 wurden die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung für einzelne Personengruppen spürbar ausgeweitet. Die Finanzierung erfolgt dabei durch den Verzicht auf sonst mögliche Beitragssatzsenkungen bzw. durch eine Erhöhung der steuerfinanzierten Bundesmittel an die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung. In dieser Studie sollen die finanziellen Konsequenzen der folgenden, seither in Kraft getretenen Rentenpakete näher untersucht werden.

3.1 Rente mit 63

Ab dem 01.07.2014 wurde der Zugang zu der seit 2012 bestehenden Altersrente für besonders langjährige Versicherte gelockert.² Seither ist nach 45 Versicherungsjahren ein vorzeitiger abschlagsfreier Rentenbezug bereits ab einem Alter von 63 Jahren möglich.³ Für die Rentenversicherung bedeutet dies, dass die Zahl der Beitragszahler sinkt und die Zahl der Renteneinkäufer entsprechend steigt. In einer alternden Gesellschaft ist dies doppelt nachteilig. Gegenüber einem Renteneintritt zur Regelaltersgrenze fallen für maximal 2 Erwerbsjahre niedrigere Einnahmen und höhere Ausgaben der Rentenversicherung an, dies allerdings kontinuierlich. In den Jahren 2018 und 2019 nahmen jeweils rund 250 Tsd. Menschen in Deutschland die Rente für besonders langjährige Versicherte neu in Anspruch [DRV (2020)]. Mehrausgaben und Mindereinnahmen werden auch künftig kontinuierlich anfallen.

3.2 Mütterrente

Ebenfalls im Juli 2014 wurde die sogenannte Mütterrente eingeführt, die Müttern für ihre vor 1992 geborenen Kinder einen zusätzlichen Rentenanspruch in Höhe von einem Entgeltpunkt pro Kind gewährt.⁴ Damit soll die Erziehungsleistung von Frauen stärker gewürdigt und eine Ungleichbehandlung gegenüber Müttern abgebaut werden, die ihre Kinder später zur Welt gebracht haben.⁵ Im Jahr 2019 wurde mit der Mütterrente II ein weiterer halber Entgeltpunkt für Kindererziehungszeiten für die vor 1992 geborenen Kinder eingeführt.⁶ Im Jahr 2019 wurden rund 10 Mio. Erziehungszeiten/-leistungen angerechnet.⁷ Die Rentenversicherung hat aufgrund dieser Ausweitung der Rentenansprüche auch für Bestandsrentner höhere Ausgaben zu verzeichnen. Diese werden allerdings über die Zeit aufgrund des Ausscheidens der begünstigten Personen zurückgehen.

² Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), BGBl I Nr. 27, 787.

³ Der vorzeitige Rentenzugang mit Vollendung des 63. Lebensjahres galt nur für Geburtsjahrgänge 1951 und 1952; für spätere Geburtsjahrgänge verschiebt sich der frühestmögliche Renteneintrittstermin um jeweils zwei Monate pro Jahr nach hinten.

⁴ Der vorzeitige Rentenzugang mit Vollendung des 63. Lebensjahres galt nur für Geburtsjahrgänge 1951 und 1952; für spätere Geburtsjahrgänge verschiebt sich der frühestmögliche Renteneintrittstermin um jeweils zwei Monate pro Jahr nach hinten.

⁵ Vor der Maßnahme wurden Erziehungszeiten für die vor 1992 geborenen Kinder nur mit einem Entgeltpunkt berücksichtigt, während für später geborene Kinder drei Entgeltpunkte zugesprochen werden.

⁶ Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz), BGBl I Nr. 48, 2509.

⁷ Hierin sind allerdings auch Renten aufgrund von Erziehungszeiten für nach 1992 geborene Kinder enthalten. Vgl. Bundesregierung (2020, Anhangtabelle 10).

3.3 Erhöhung der Erwerbsminderungsrente

Auch die Leistungen der Erwerbsminderungsrenten wurden in jüngerer Vergangenheit ausgebaut. Um die Höhe der Erwerbsminderungsrente zu bestimmen, werden für die Zeit zwischen Eintritt der Erwerbsunfähigkeit und einem gesetzlich definierten Alter (der sogenannten Zurechnungszeit) Entgeltpunkte entsprechend der individuellen Erwerbsbiografie zugewiesen. Im ersten Schritt 2014 wurde das relevante Alter für die Berechnung der Zurechnungszeit vom 60. bis zum 62. Lebensjahr verlängert; außerdem wurde beschlossen, die letzten vier Jahre vor Bezug einer Erwerbsminderungsrente bei der Ermittlung der zugewiesenen Entgeltpunkte unberücksichtigt zu lassen. Im zweiten Schritt 2019 erfolgte dann eine weitere Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur gesetzlichen Altersgrenze. Im Ergebnis führen diese Anpassungen zu einer Erhöhung des individuellen Rentenanspruchs für Rentenzugänge und damit zu dauerhaft höheren Ausgaben der Rentenversicherung. Im Jahr 2019 gab es rund 160 Tsd. Personen, die erstmalig eine Erwerbsminderungsrente erhielten und von dieser Neuregelung profitieren konnten.

3.4 Aussetzung des Nachholfaktors

Eine von der Öffentlichkeit wenig beachtete Maßnahme war die Aussetzung des Nachholfaktors. Die grundsätzliche Kopplung von Rentenwert und Löhnen würde bedeuten, dass bei einer starken Verschiebung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern oder einer negativen Entwicklung der Nettolöhne (z. B. in einer Wirtschaftskrise) auch der Rentenwert abgesenkt werden müsste. Um das zu verhindern, wurde ab 2004 eine Schutzklausel in das Rentenrecht eingeführt (§ 68a SGB VI). Diese Klausel sieht allerdings ein Nachholen unterbliebener Rentenkürzungen durch Verrechnung mit künftigen Rentensteigerungen vor. Mit Wirkung von 2019 an wurde diese nachträgliche Anpassung der Rentenwertentwicklung befristet bis zum Jahr 2026 ausgesetzt (§ 255g SGB VI). Die aufgrund der Coronapandemie eigentlich notwendige Dämpfung [Bundesregierung (2020, 46ff)] der Entwicklung des Rentenwerts ab dem Jahr 2022 entfällt somit, was dauerhaft zu höheren Ausgaben der Rentenversicherung führt.

3.5 Reha-Budget

Für Rehabilitations- und Teilhabeleistungen steht der Rentenversicherung ein festes Budget zur Verfügung, das grundsätzlich mit der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben wird (sogenannter Reha-Deckel). Mit dem Rentenpaket 2014 wurde befristet bis zum 31.12.2050 auch eine demografische Komponente in die Berechnung des Reha-Deckels eingeführt (§ 287b SGB VI). Damit steht nun ein etwas höheres Mittelvolumen für Rehabilitations- und Teilhabeleistungen für Rentner zur Verfügung; auch dies führt zu dauerhaft höheren Ausgaben der Rentenversicherung.

3.6 Grundrente

Die letzte große Veränderung der Rentenversicherung ist die zu Jahresanfang 2021 eingeführte Grundrente, mit der die Rentenansprüche von Niedrigeinkommensbeziehern (weniger als 80% des Durchschnittsverdienstes während der Erwerbsphase) unter bestimmten Voraussetzungen angehoben werden.⁸ Die Grundrente kommt nur für Versicherte mit wenigstens 33 Versicherungsjahren in Betracht und führt im günstigsten Fall zu einer Verdoppelung des Rentenanspruchs. Dies führt zu dauerhaft höheren Ausgaben der Rentenversicherung. Nach Schätzungen der Bundesregierung werden anfänglich rund 1,3 Mio. Rentnerinnen und Rentner von der Grundrente profitieren.

3.7 Doppelte Haltelinie

Eine weitere Maßnahme ist die doppelte Haltelinie, die mit dem Rentenpaket 2018 ab dem Jahr 2019 – befristet bis zum Jahr 2025 – in das Rentenrecht eingeführt wurde. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung soll demnach nicht über 20% steigen, das Standardrentenniveau (vor Steuern) nicht unter 48% des durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommens sinken. Hierzu wurde mit dem neuen § 255e SGB VI eine Niveauschutzklausel bei der Ermittlung des Rentenwerts eingeführt. Die notwendige Finanzierung muss der Bundeshaushalt und damit der Steuerzahler leisten. Derzeit wird diskutiert, diese doppelte Haltelinie auch nach 2025 beizubehalten [Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (2020, 64–67)].⁹ In diesem Fall wäre dauerhaft mit erheblichen Mehrausgaben für die Rentenversicherung zu rechnen. Wir greifen auch diese Maßnahme daher in unseren Simulationen auf und berechnen, wie sich eine Fortsetzung der doppelten Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus auswirken würde.

⁸ Grundrenten werden auch gewährt, wenn Zeiten der Kindererziehung oder Pflege vorliegen und die Mindestversicherungszeit erreicht wird.

⁹ Nach unserer Simulationsrechnung würde die doppelte Haltelinie erst ab dem Jahr 2027 (Beitragssatz) bzw. 2028 (Rentenniveau) Wirkung entfalten.

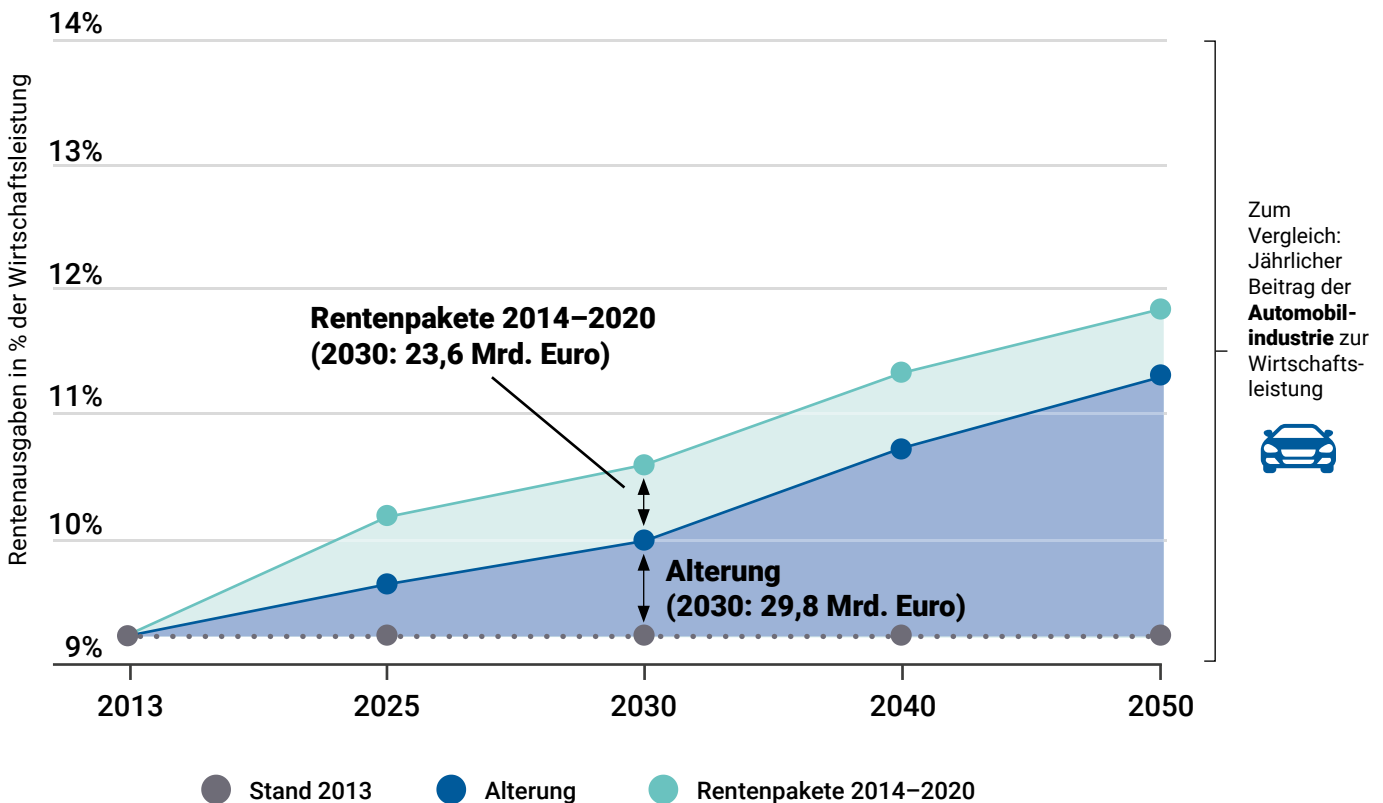
4. Auswirkung von Alterung und Rentenpaketen bis 2050

Wie wirken sich die in Kapitel 2 beschriebene Alterung der Gesellschaft sowie die Rentenpakete der vergangenen Jahre (Kapitel 3) für Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie Rentnerinnen und Rentner aus? In diesem Kapitel zeigen wir Simulationsrechnungen für die Jahre 2030 und 2050. Unser Vergleichspunkt ist das Jahr 2013, das letzte Jahr vor den betrachteten Rentenpaketen. Wir betrachten Ausgaben und Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels geben wir einen Ausblick, was eine Verlängerung der doppelten Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus bedeuten würde. Der Anhang enthält alle technischen Details und Annahmen, die unseren Schätzungen zugrunde liegen [siehe Kapitel 8; vgl. auch Werding (2014, 2020)].

4.1 Rentenausgaben

Sowohl die Alterung der Gesellschaft als auch die Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung lassen in den nächsten Jahrzehnten die Rentenausgaben steigen. Im Jahr 2013 entsprachen die Ausgaben der Rentenversicherung noch rund 9,2% der jährlichen Wirtschaftsleistung (Abb. 4). Jeder elfte in Deutschland erwirtschaftete Euro floss damit in die Gesetzliche Rentenversicherung. Auch ohne die seither vorgenommenen Rentenpakete muss allein schon aufgrund der Alterung der Gesellschaft ein immer größerer Teil der Wirtschaftsleistung zur Finanzierung der Rente herangezogen werden. Im Jahr 2030 müssen allein alterungsbedingt bereits 10%, 2050 dann 11% des Bruttoinlandsproduktes für die Rentenversicherung aufgewendet werden. Im Jahr 2030 entsprechen die Ausgaben für die Rentenpakete (über 23 Mrd. Euro in Preisen von 2020) und Alterung (rund 30 Mrd. Euro) zusammen etwa dem Umfang des Landeshaushaltes eines größeren

Abb. 4 | Aufgrund der Rentenpakete steigen Rentenausgaben 10 Jahre früher



Lesehinweis: Die Abbildung zeigt die Gesamtausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung in Relation zur Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) für ausgewählte Jahre. Die grau gepunktete Linie zeigt den Stand des Jahres 2013, der blau schattierte Bereich entspricht dem alterungsbedingten Ausgabenzuwachs bis 2050, der türkis hinterlegte Bereich den Zusatzausgaben aufgrund der Rentenpakete seit 2014. 5 Prozentpunkte entsprechen etwa dem jährlichen Beitrag der Automobilbranche zur Wirtschaftsleistung in Deutschland (Klammer am Rand). Angaben in Milliarden Euro in Preisen von 2020 (in Preisen von 2030: Rentenpakete: 28,4 Mrd. Euro, Alterung: 35,9 Mrd. Euro).

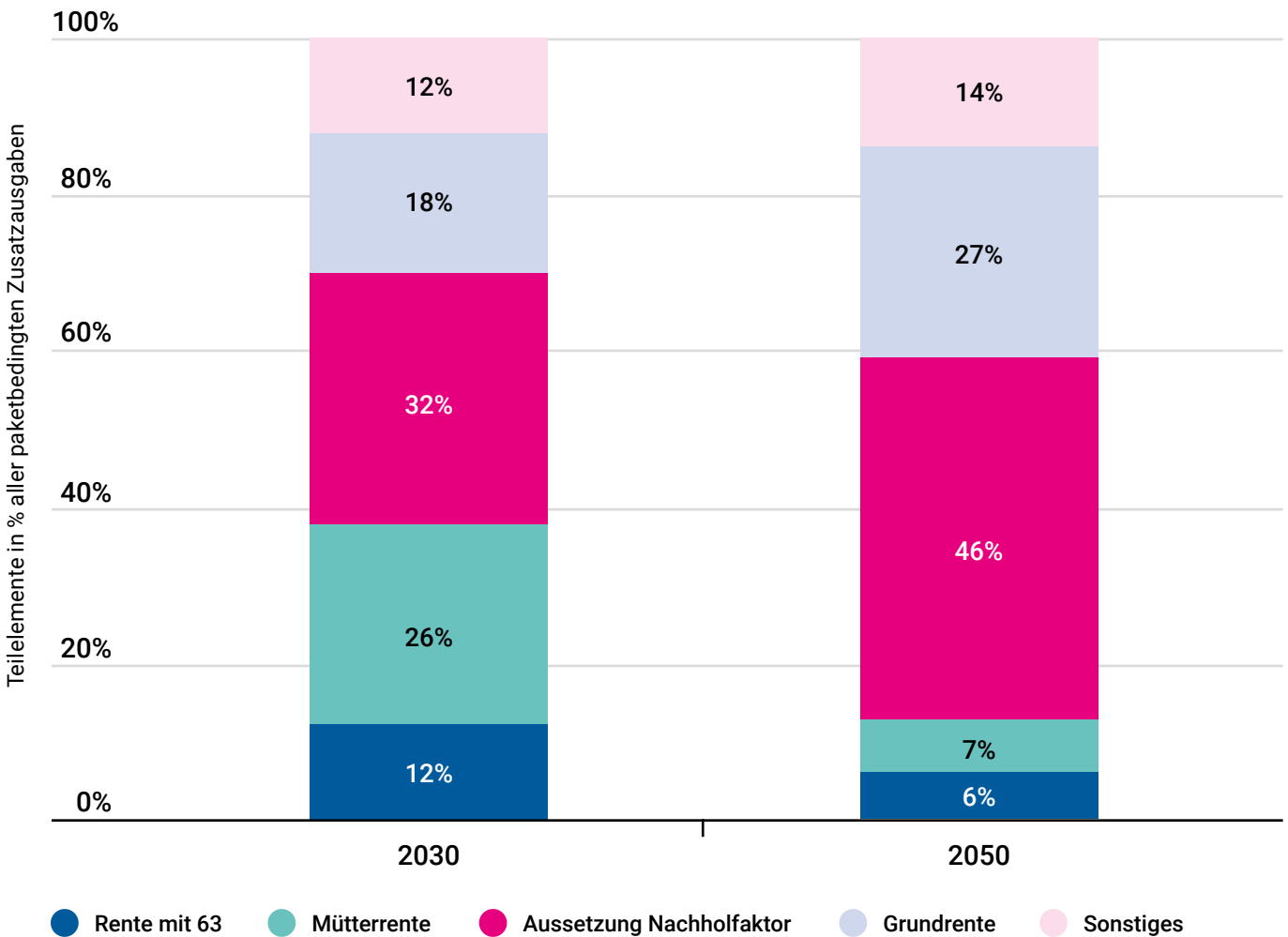
12 4. AUSWIRKUNG VON ALTERUNG UND RENTENPAKETEN BIS 2050

Bundeslandes wie Baden-Württemberg (2021: ca. 53 Mrd. Euro). Die Alterung der Gesellschaft wirkt dabei doppelt verschärfend: Es arbeiten weniger Erwerbstätige, die dann aber mehr Rentnerinnen und Rentner finanzieren müssen. Die Rentenpakete der vergangenen Jahre kommen noch zusätzlich hinzu. Aufgrund der Maßnahmen erreichen die Rentenausgaben jeweils bereits etwa zehn Jahre früher als ohne die Maßnahmen neue Ausgabenrekorde. Im aktuellen Jahrzehnt verdoppeln die Rentenpakete sogar den alterungsbedingt entstehenden Ausgabenzuwachs. Im Jahr 2050 müssen aufgrund von Alterung und Rentenpakete etwa 2,6 Prozentpunkte der Wirtschaftskraft mehr in die Rentenversicherung fließen als im Jahr 2013. Dies entspricht etwa der Hälfte dessen, was beispielsweise die Automobilindustrie jährlich zur Wirtschaftsleistung in Deutschland beiträgt.

Wir können die Zusatzausgaben in der Rentenversicherung bis 2030 bzw. 2050 auch den einzelnen Leistungsausweitungen zuordnen. **Abb. 5** zeigt, dass der größte Anteil des (nicht

alterungsbedingten) Ausgabenzuwachses durch die Aussetzung des Nachholfaktors – und damit eine von der Öffentlichkeit nur wenig beachtete Maßnahme – entsteht (ein Drittel des Ausgabenzuwachses bis zum Jahr 2030, fast die Hälfte im Jahr 2050). Auch wenn die Aussetzung des Nachholfaktors bis 2026 begrenzt bleibt, ergeben sich aus diesem befristeten Schritt dauerhafte Ausgabenerhöhungen. Eine Absenkung der Rente im Falle von sinkenden Löhnen ist gesetzlich ausgeschlossen. Dafür wurden bisher allerdings die unterbliebenen Kürzungen mit dem Aufwuchs der Renten in der anschließenden wirtschaftlichen Erholung verrechnet. Dieser Nachholeffekt wurde 2019 ausgesetzt, was sich im Gefolge der Coronakrise bemerkbar macht. Da die Renten jetzt nicht abgesenkt werden und später auch nicht langsamer wachsen, ist das Rentenniveau nun dauerhaft höher als es sonst der Fall gewesen wäre. Die Aussetzung des Nachholfaktors führt dazu, dass der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung auf Dauer um rund 0,6 Prozentpunkte höher angesetzt werden muss; dafür erhalten die Rentnerinnen und Rentner eine um einen Prozentpunkt höhere gesetzliche Rente.

Abb. 5 | Zerlegung der paketbedingten Zusatzausgaben nach Teilelementen



Lesehinweis: Die Abbildung zeigt, wie viel jeder der Maßnahmen der Jahre 2014 bis 2020 anteilmäßig zum Ausgabeanstieg in der Gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 bzw. 2050 beiträgt.

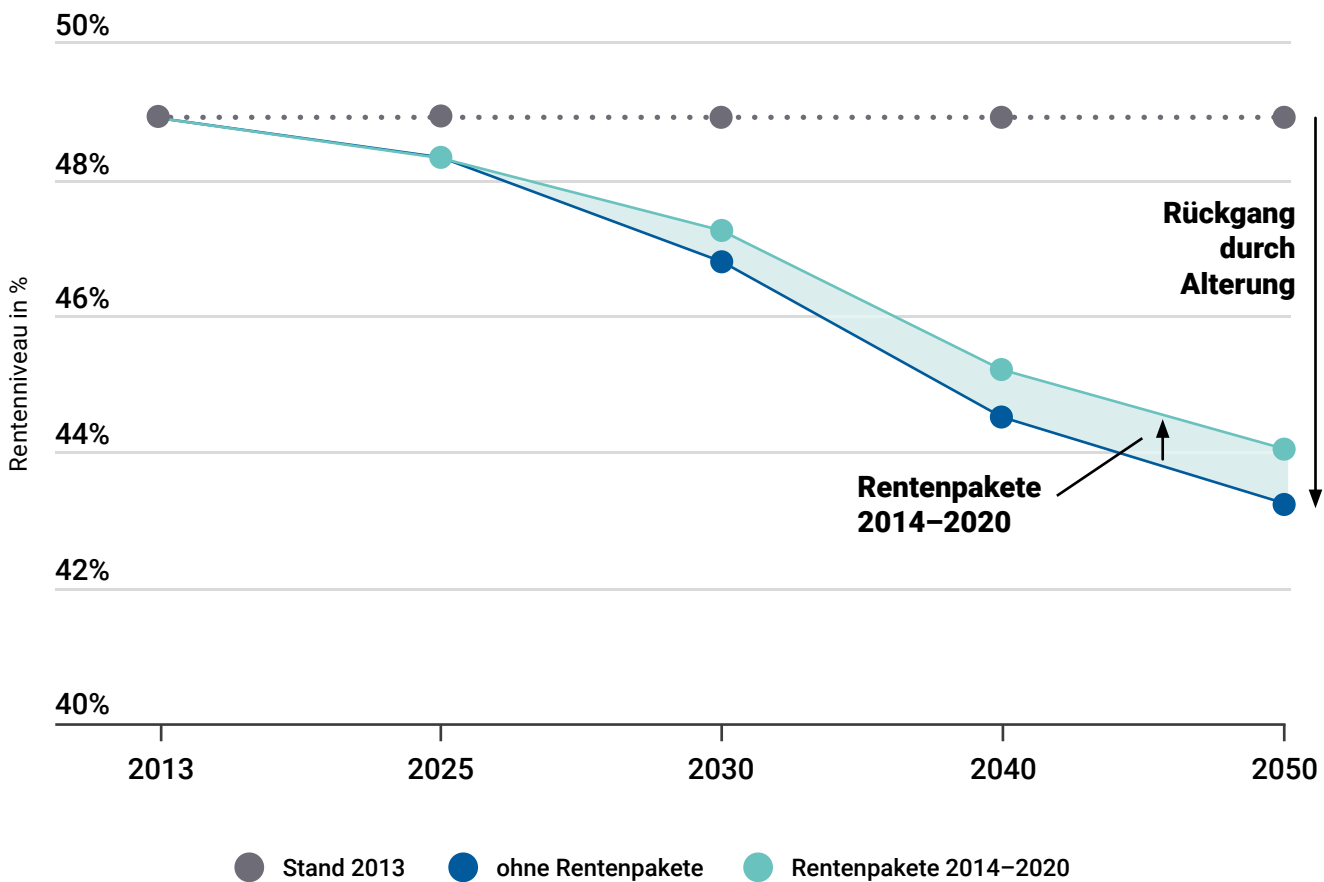
Der zweitgrößte Anteil der Zusatzausgaben entfällt bis 2030 auf die Mütterrente (ca. ein Viertel), die etwa so hohe Ausgaben verursacht wie Rente mit 63 und Grundrente zusammen. Dies verschiebt sich jedoch im Laufe der Zeit. Da die Jahrgänge, die von der Mütterrente besonders profitieren, in den nächsten Jahrzehnten nach und nach aus dem Rentensystem ausscheiden, schmelzen die Effekte der Mütterrente bis zum Jahr 2040 langsam ab. Auch die Kosten der Rente mit 63 nehmen im Zeitablauf ab. Im Jahre 2050 dürfte dann die Grundrente die mit Abstand größten Zusatzausgaben nach der Aussetzung des Nachholfaktors verursachen (rund ein Viertel). Sonstige Leistungsausweitungen wie die Erhöhung des Reha-Budgets oder der Erwerbsminderungsrente sind für rund 12 bis 14 % der Zusatzausgaben bis 2050 verantwortlich.

4.2 Rentenniveau

Das Rentenniveau¹⁰ würde allein aufgrund der Alterung von rund 49% (2013) auf ca. 43% (2050) der durchschnittlichen Löhne sinken (Abb. 6). Die Rentenpakete der letzten Jahre führen dazu, dass dieser Rückgang auf 44% abgeschwächt wird. Der verhältnismäßig kleine Effekt für den hier betrachteten Standardrentner ist wenig überraschend. Die Rentenpakete der vergangenen Jahre brachten Vorteile für spezielle, im Vergleich zur Gesamtbevölkerung kleine Gruppen wie besonders langjährig Versicherte, die früher in Rente gehen können, oder Mütter aus einigen Kohorten. Die daraus resultierenden Mehrausgaben führen sogar zu einem Rückgang der Standardrente (absolut und relativ)

¹⁰ Das Rentenniveau wird als Relation zwischen der Höhe einer Rente (nach 45 Jahren Beitragszahlung auf Basis eines durchschnittlichen Einkommens) und dem durchschnittlichen Einkommen eines Arbeitnehmers bzw. einer Arbeitnehmerin angegeben. Das Rentenniveau wird als Netto-Wert vor Steuern angegeben. Rente wie auch Einkommen sind nach Abzug der Sozialabgaben, aber vor Steuern ermittelt.

Abb. 6 | Rentenniveau sinkt – bisherige Rentenpakete ändern daran kaum etwas



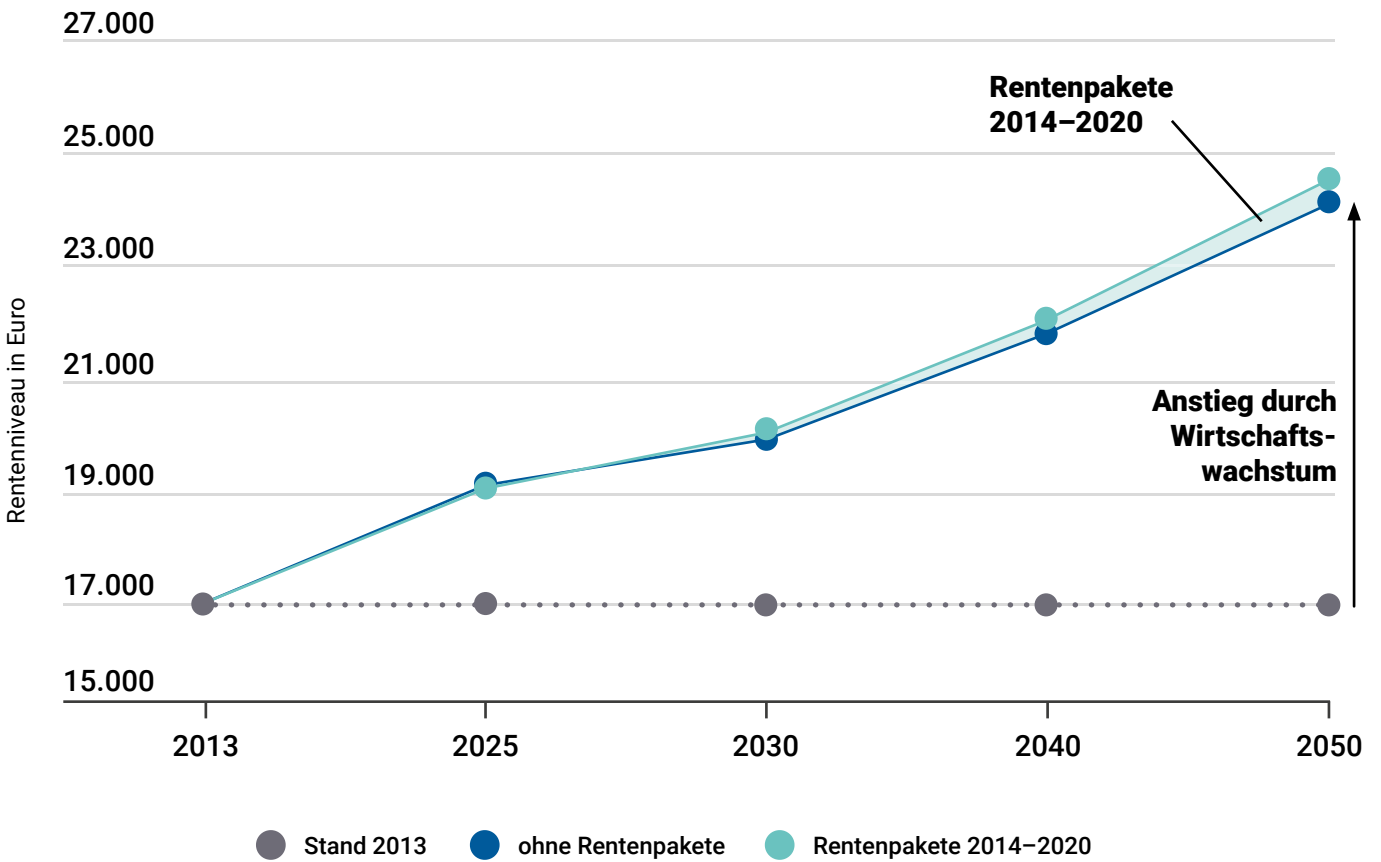
Lesehinweis: Das relative Rentenniveau beschreibt die Relation zwischen der Höhe einer Rente (45 Jahre Beitragszahlung auf Basis eines durchschnittlichen Einkommens) und dem durchschnittlichen Einkommen eines Arbeitnehmers/einer Arbeitnehmerin. Einkommen wie auch Rente werden netto der Sozialabgaben aber vor Steuern ermittelt. Darstellung für ausgewählte Jahre.

14 4. AUSWIRKUNG VON ALTERUNG UND RENTENPAKETEN BIS 2050

gegenüber dem Rechtsstand 2013, unter anderem weil die notwendige Anhebung der Beitragssätze sich in der Rentenanpassungsformel dämpfend auf die Entwicklung des Rentenwerts auswirkt. Dass die Rentenpakete insgesamt das Rentenniveau moderat erhöht haben, liegt ausschließlich an der vorübergehenden Aussetzung des Nachholfaktors, wodurch der Rentenwert dauerhaft höher ausfällt.

Ein Absinken des (relativen) Rentenniveaus bedeutet jedoch nicht, dass auch die Renten in Euro und Cent fallen werden. Die Renten werden auch in Zukunft steigen, nur etwas langsamer als die Löhne. Unter den moderaten Wachstumsannahmen des Simulationsmodells steigt die jährliche Rente des Standardrentners von 2013 bis 2050 um rund 7.000 Euro (Abb. 7), Preissteigerungen sind hierbei herausgerechnet. Die Rentenpakete der Jahre 2014–2020 fügen diesem Anstieg gerade noch 400 Euro hinzu.

Abb. 7 | Renten steigen wegen des Produktivitätsfortschritts weiter



Lesehinweis: Die Höhe der Rente wird für einen Standardrentner (Eckrentner: 45 Jahre Beitragszahlung auf Basis eines durchschnittlichen Einkommens) abzüglich der Sozialabgaben, aber vor Steuern angegeben. Die Werte sind real in Preisen von 2020 ausgewiesen. Darstellung für ausgewählte Jahre.

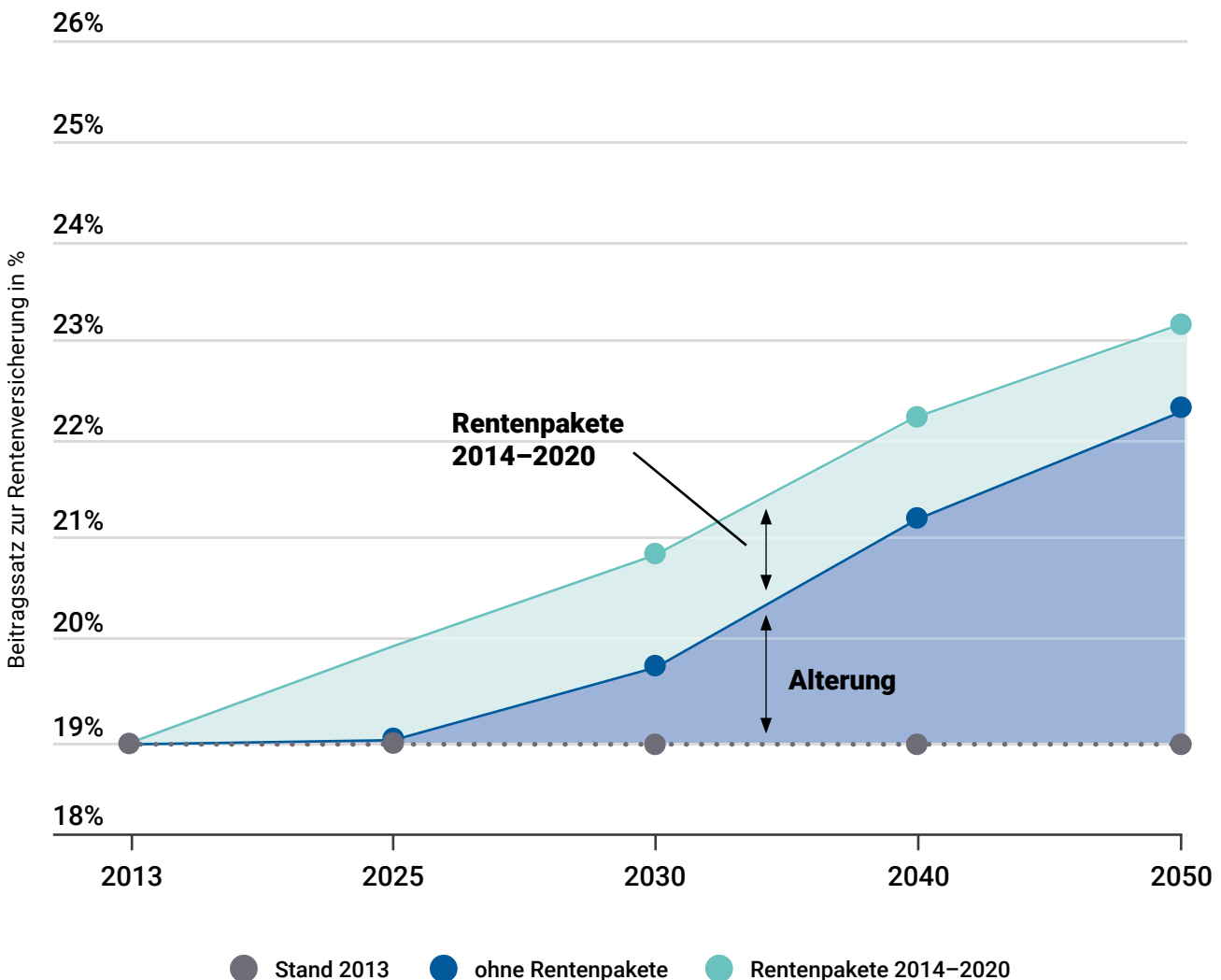
Quelle: SIM.18-Modellrechnungen. Darstellung: ifo Institut.

4.3 Beitragssatz

Der Beitragssatz zur Rentenversicherung wird in den nächsten Dekaden stark ansteigen (Abb. 8). Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind insbesondere ab Mitte der zwanziger Jahre spürbar, wenn die Babyboomer als besonders geburtenstarke Jahrgänge in Rente gehen. Auch ohne die jüngsten Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung müsste der Rentenversicherungsbeitragssatz bei Anpassungen der Bundesmittel nach geltendem Recht von knapp unter 19% (2013) auf fast 20% (2030) bzw. über 22% (2050) steigen.

Ein solcher demografiebedingter Anstieg um rund drei Prozentpunkte würde im Jahr 2019 für den durchschnittlichen Beitragszahler etwa 1.200 Euro an zusätzlichen Einzahlungen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) bedeuten. Durch die Rentenpakete der letzten Jahre muss darüber hinaus der Beitragssatz in jedem Jahr zusätzlich um ungefähr einen weiteren Prozentpunkt höher ausfallen (2030: 21%, 2050: 23%). Aufgrund der Leistungsausweitungen seit 2014 müssen die Beitragszahlerinnen und -zahler schon jetzt die Beitragssätze zahlen, die sie aufgrund der Alterung der Gesellschaft eigentlich erst in zehn Jahren hätten zahlen müssen.

Abb. 8 | Beitragssatz steigt stark an



Lesehinweis: Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung wird auf das Bruttogehalt angewandt und umfasst die Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile. Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

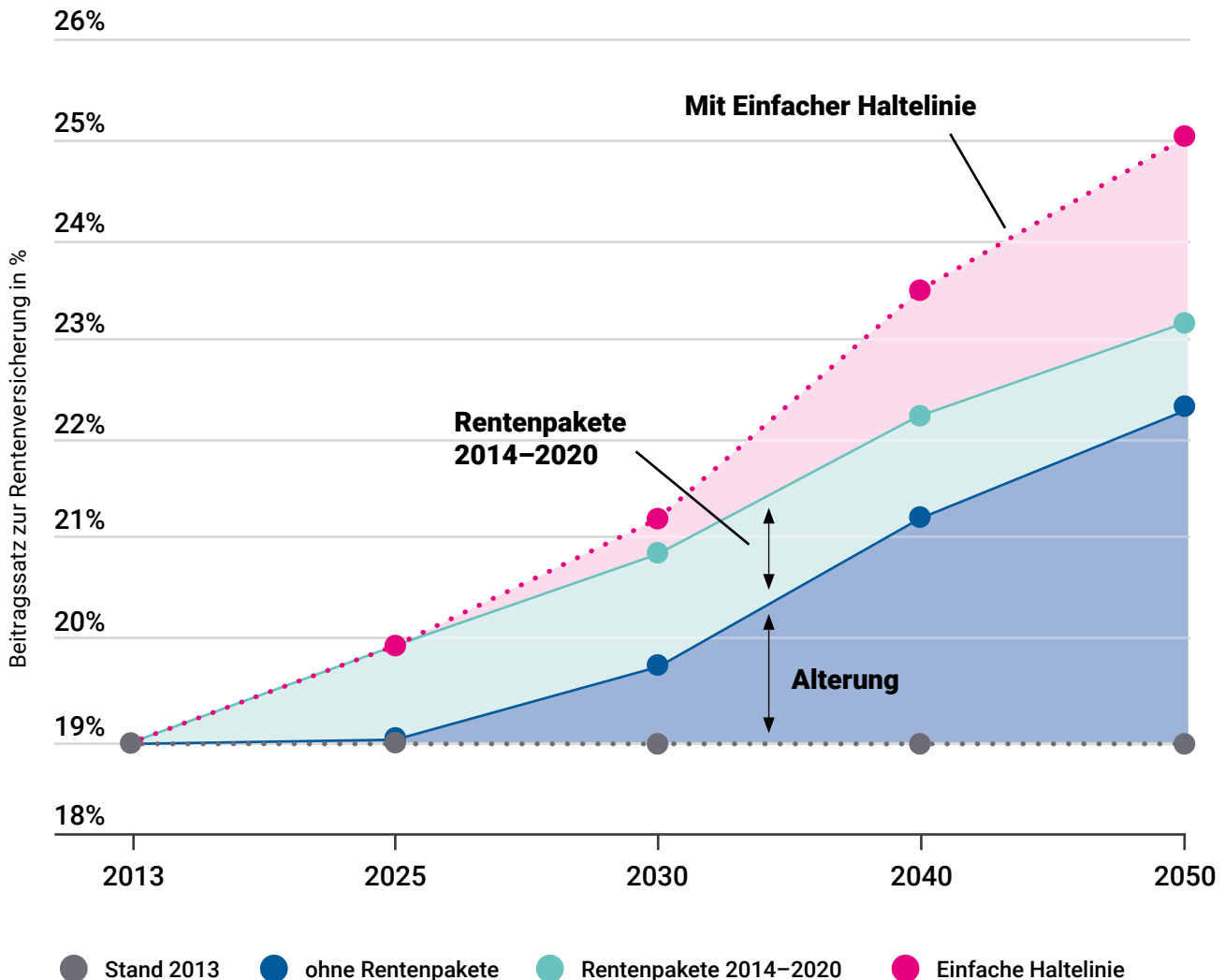
Quelle: SIM.18-Modellrechnungen. Darstellung: ifo Institut.

4.4 Ausblick: Doppelte Haltelinie nach 2025

Bei den Auswirkungen der Rentenpakete 2014–2020 spielte die doppelte Haltelinie (Begrenzung des Beitragssatzes auf maximal 20%, Garantie eines Rentenniveaus von 48%) bislang keine Rolle – die doppelte Haltelinie ist aktuell bis 2025 befristet, und bis dahin greift keine der beiden Haltelinien. Was würde aber geschehen, wenn eine Haltelinie oder beide Haltelinien über 2025 hinaus verlängert würden? Um ein Absinken des Rentenniveaus zu verhindern, könnte die untere Halteli-

nie, die das Rentenniveau auf 48% stabilisiert, über das Jahr 2025 hinaus verlängert werden. Ab dem Jahr 2028 würde diese Haltelinie dann greifen. Zur Gegenfinanzierung müsste jedoch der Beitragssatz stark ansteigen (Abb. 9). Zu dem in den Folgejahren ohnehin stark ansteigenden Altenquotienten (siehe Abb. 2) käme dann noch das im Vergleich zur bisherigen Renten Anpassungsformel erhöhte Rentenniveau hinzu. Der Beitragssatz würde bis 2050 nicht nur auf 23%, sondern sogar auf 25% steigen müssen.

Abb. 9 | Beitragssatz würde bei Verlängerung der unteren Haltelinie noch stärker ansteigen



Lesehinweis: Der Beitragssatz, der durch die Alterung der Gesellschaft und die Reformen der letzten Jahre bis 2050 ohnehin auf 23% steigen müsste, würde bei einer Verlängerung der unteren Haltelinie von 48% beim Rentenniveau sogar auf 25% ansteigen. Der Beitragssatz wird auf das Bruttogehalt angewandt und umfasst die Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile. Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

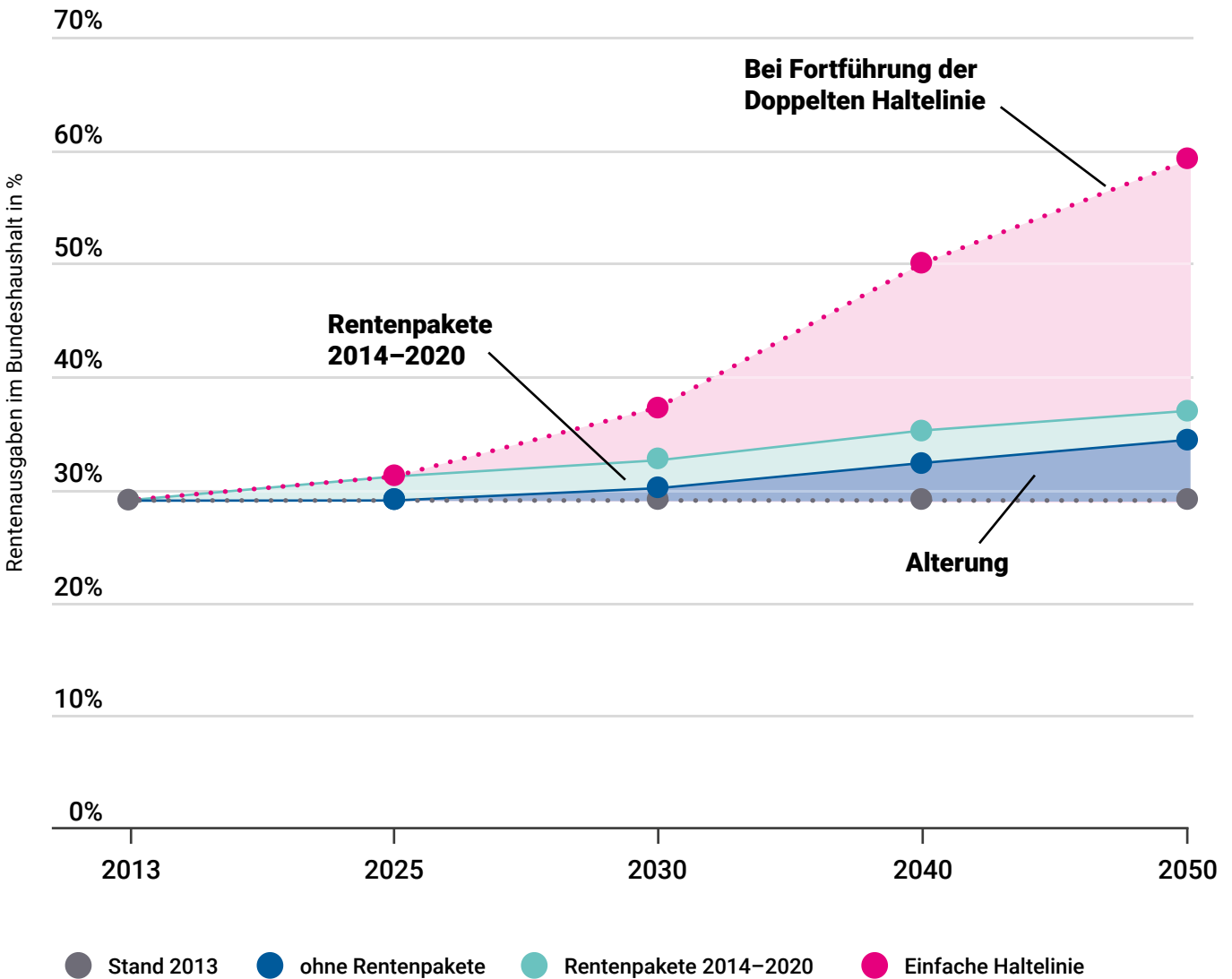
Quelle: SIM.18-Modellrechnungen. Darstellung: ifo Institut.

Nun ließe sich dieser Anstieg natürlich verhindern, indem auch die obere Haltelinie für den Beitragssatz nach 2025 weitergeführt wird. Dann bliebe der Beitragssatz definitionsgemäß bei 20%. Da die zusätzlichen Ausgaben für das stabilisierte Rentenniveau allerdings eine Gegenfinanzierung benötigen, müssten die Bundesmittel massiv ansteigen.¹¹ Im Jahr 2050 würden die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung statt 3,7% wie im geltenden Recht bereits 6% der Wirtschaftsleistung ausmachen. Während sich die Finanzierungslast nach geltendem Recht ohne Haltelinien zu ungefähr zwei Dritteln auf die Beitragszahler und zu einem Drittel auf die Steuerzahler aufteilt, wird durch die doppelte Haltelinie der gesamte Ausga-

¹¹ Als Bundesmittel werden hier – neben dem allgemeinen und dem zusätzlichen Bundeszuschuss (inkl. Erhöhungsbetrag) – alle Mittel erfasst, die regelmäßig aus dem Bundeshaushalt an die Gesetzliche Rentenversicherung übertragen werden, einschließlich der vom Bund übernommenen Beitragszahlungen für Erziehungszeiten.

benanstieg dem Bundeshaushalt aufgebürdet. Dass eine solche Umfinanzierung über den Bundeshaushalt durchaus politische Sprengkraft haben könnte, verdeutlicht **Abb. 10**. Bereits heute belaufen sich die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung auf nahezu 30% des gesamten Bundeshaushalts. Unterstellt man, dass auch in Zukunft der Bundeshaushalt rund 10% der Wirtschaftsleistung beträgt, so stiege alleine durch die Alterung der Gesellschaft und die Rentenpakete der letzten Jahre der Anteil der Rentenzuschüsse am Bundeshaushalt auf 37%. Bereits dieser Anstieg bedeutet eine erhebliche Umlenkung von Mitteln weg von anderen Aufgabenbereichen hin zur Rentenversicherung. Ein Fortbestand der beiden Haltelinien nach 2025 würde bis 2050 jedoch dazu führen, dass 60% des Bundeshaushalts alleine für die Bundesmittel zur Rentenversicherung verwendet werden müssten.

Abb. 10 | Doppelte Haltelinie würde den Bundeshaushalt überlasten



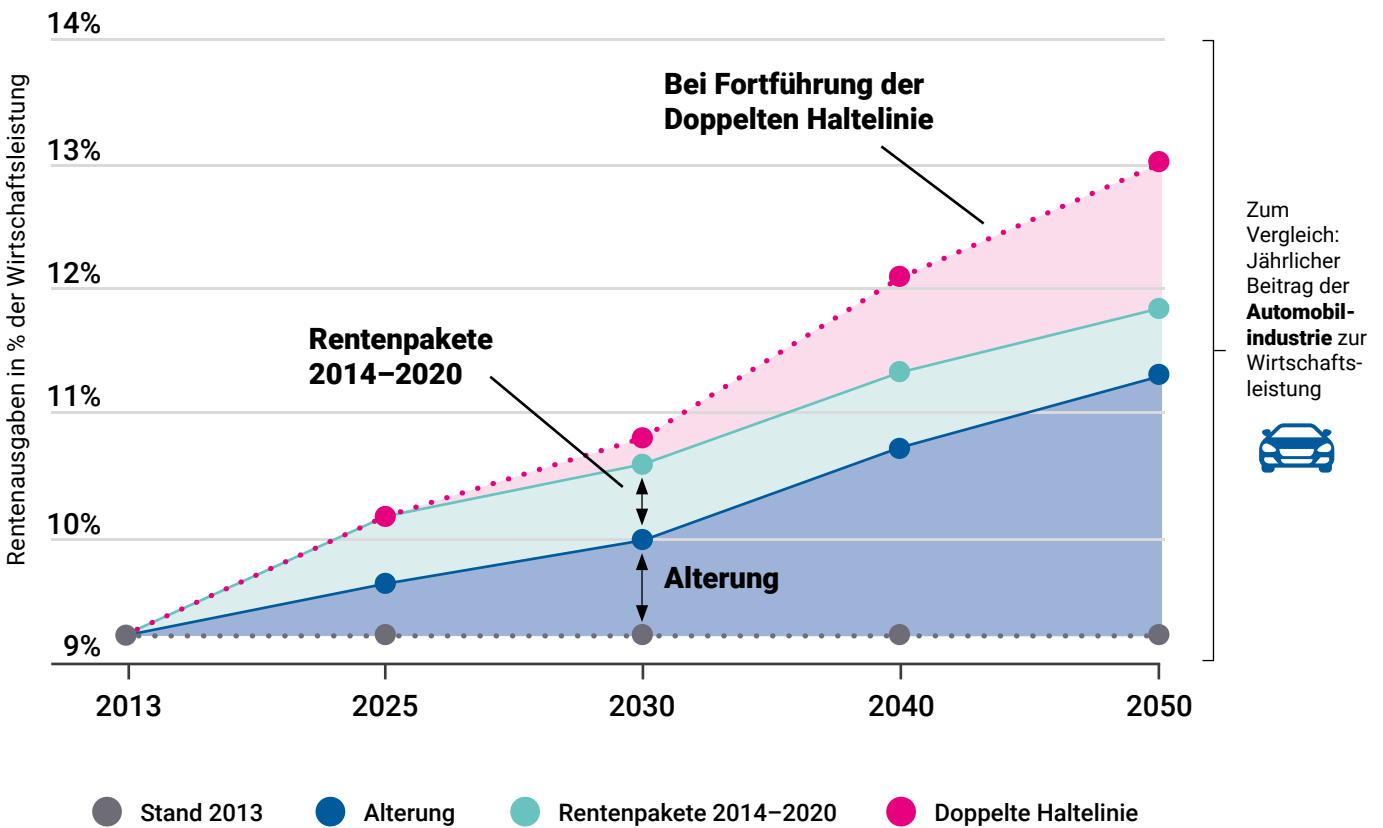
Lesehinweis: Die über Bundesmittel finanzierten Rentenausgaben werden als Anteil am Bundeshaushalt ausgewiesen, wobei – wie im Durchschnitt der Jahre vor der Corona-Pandemie – unterstellt wurde, dass der Bundeshaushalt 10% des BIP beträgt. Bei einer dauerhaften Verlängerung der beiden Haltelinien würden die Bundesmittel bis 2050 annähernd 60% des Bundeshaushalts beanspruchen. Darstellung nur für ausgewählte Jahre.

18 4. AUSWIRKUNG VON ALTERUNG UND RENTENPAKETEN BIS 2050

Eine Verlängerung der doppelten Haltelinie würde in Zeiten ohnehin steigender Ausgaben für die Alterssicherung die Kosten weiter in die Höhe treiben. Aktuell beansprucht die Gesetzliche Rentenversicherung rund 9% der Wirtschaftsleistung in Deutschland (Abb. 11). Durch die Alterung der Gesellschaft und die Rentenpakete der letzten Jahre steigt der Anteil an der Wirtschaftsleistung, der für die Alterssicherung benötigt

wird, ohnehin auf fast 12%. Eine Fortführung der doppelten Haltelinie nach 2025 würde dann diesen Anteil auf 13% erhöhen. Die Kosten für alle bisher beschlossenen Rentenpakete und die Doppelte Haltelinie lägen in etwa in derselben Größenordnung wie der Anstieg, der alleine durch die Alterung der Gesellschaft bis 2050 ausgelöst wird.

Abb.11 | Kosten der doppelten Haltelinie fast so hoch wie die Kosten der Alterung



Lesehinweis: Die Abbildung zeigt die Gesamtausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung in Relation zur Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) für ausgewählte Jahre. Die graue gepunktete Linie zeigt den Stand des Jahres 2013, der blau schattierte Bereich entspricht dem alterungsbedingten Ausgabenzuwachs bis 2050, der türkis hinterlegte Bereich den Zusatzausgaben aufgrund der Rentenpakete seit 2014. Die magenta gestrichelte Linie zeigt die Ausgabenentwicklung bei Beibehaltung der doppelten Haltelinie nach 2025. 5 Prozentpunkte entsprechen etwa dem jährlichen Beitrag der Automobilbranche zur Wirtschaftsleistung in Deutschland (graue Klammer am Rand).

Quelle: SIM.18-Modellrechnungen. Darstellung: ifo Institut.

5. Kosten für den Durchschnittshaushalt

Was bedeuten die Kosten für Alterung und Rentenpakete für den Durchschnittshaushalt? Die zahlreichen, durchaus komplexen Anpassungskonzepte der deutschen Rentenversicherung machen es Otto Normalverbraucher nicht gerade leicht, die Wirkungen auf den eigenen Geldbeutel abzuschätzen. Auch wenn sich die Kreise von Beitragszahlern und Steuerzahlern im Detail unterscheiden, gilt doch im Großen und Ganzen: Letztendlich müssen die Ausgaben der Rentenversicherung von den (Steuer-)Bürgerinnen und Bürgern finanziert werden. Die durch Alterung und Rentenpakete steigenden Finanzierungslasten der nächsten Jahre müssen von ihnen gestemmt werden – sei es durch höhere Beitragssätze oder durch höhere Steuerzahlungen.

Um die Finanzierungslasten zu illustrieren, haben wir die zu erwartenden Ausgabenerhöhungen der nächsten Jahrzehnte in Mehrwertsteuerpunkte umgerechnet. Das Gedankenexperiment ist dabei folgendes: Um wie viel Prozentpunkte müsste der volle Mehrwertsteuersatz von heute 19 % steigen, um die durch die Alterung der Gesellschaft, die Rentenpakete der letzten Jahre sowie die mögliche Verlängerung der doppelten Haltelinie erhöhten Ausgaben der Rentenversicherung zu finanzieren? Zur Vereinfachung wird dabei nur der volle Mehr-

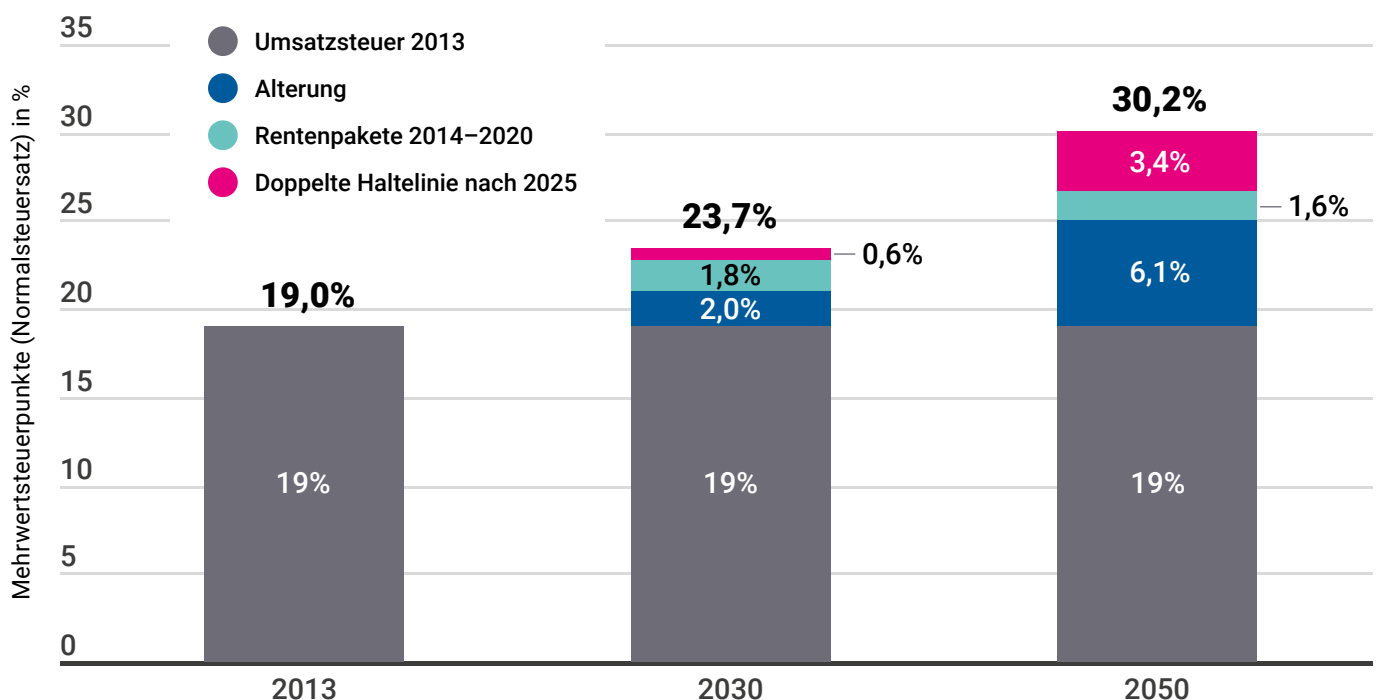
wertsteuersatz erhöht. Wir schätzen, dass ein Punkt des vollen Mehrwertsteuersatzes ca. 0,34% der jährlichen Wirtschaftskraft entspricht.¹²

Die demografische Entwicklung alleine legt auf die aktuellen 19 Mehrwertsteuerpunkte bis 2030 noch einmal 2,3 Mehrwertsteuerpunkte drauf, bis 2050 sogar 6,1 Punkte. Die Rentenpakete der letzten Jahre fügen dem noch einmal 1,8 bzw. 1,6 Mehrwertsteuerpunkte hinzu. Würde die doppelte Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus verlängert, kämen weitere Mehrwertsteuerpunkte dazu – 3,4 Punkte im Jahr 2050.¹³ Auch ohne die Verlängerung der doppelten Haltelinie ergeben sich bis 2050 zusätzliche Ausgaben in der Rentenversicherung, die einem Anstieg des Mehrwertsteuersatzes auf rund 27% entsprechen würden. Mit der doppelten Haltelinie müsste der Mehrwertsteuersatz sogar bei über 30% liegen. Ein Kleinwagen, der heute noch 15.000 Euro kostet, würde im Jahr 2050 dann rund 1.400 Euro mehr kosten.

¹² Seit der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf 19% im Jahr 2007 lag das Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer (inklusive Einfuhrumsatzsteuer) bei rund 7% der Wirtschaftskraft (Durchschnitt 2007 bis 2019). Rund 92% des Umsatzsteueraufkommens werden aus dem vollen Mehrwertsteuersatz erzielt; siehe Deutscher Bundestag (2017, 14). Etwa 6,45% der Wirtschaftskraft entfallen damit auf das Umsatzsteueraufkommen, das über den vollen Mehrwertsteuersatz von 19% erzielt wird. Ein Mehrwertsteuerpunkt entspricht folglich 0,34% der Wirtschaftskraft.

¹³ Börsch-Supan und Rausch (2018) weisen einen Anstieg des Mehrwertsteuersatzes um 7,5 Prozentpunkte für 2050 aus. Dies ist die Mehrbelastung für den Bund. In dem von uns ermittelten Anstieg um 3,4 Prozentpunkte ist die Entlastung der Beitragszahler durch die Haltelinie für den Beitragssatz gegengerechnet.

Abb. 12 | Anstieg der Rentenausgaben, umgerechnet in Mehrwertsteuerpunkte



Lesehinweis: Die Abbildung zeigt den aktuellen vollen Umsatzsteuersatz von 19% sowie die zusätzlichen Umsatzsteuerpunkte, die benötigt würden, um über die Umsatzsteuer bis 2030 bzw. bis 2050 die zusätzlichen Ausgaben zu finanzieren, die sich aus der Alterung der Gesellschaft, den Maßnahmen der letzten Jahre sowie einer möglichen Beibehaltung der doppelten Haltelinie ergeben.

6. Schlussfolgerungen

Das deutsche Rentensystem steht vor großen Herausforderungen. Die Alterung der Bevölkerung schreitet so rasch voran, dass sich trotz des seit 2012 eingeleiteten Anstiegs des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre die Relation von Beitragszahlern und Rentenempfängern insbesondere in den 2030er Jahren massiv verschlechtern wird. Alleine durch diese Alterung entstehen erhebliche zusätzliche Finanzierungslasten für Beitrags- und Steuerzahler. In den letzten Jahren hat die Politik durch zahlreiche Leistungsausweitungen, die meist nur ausgewählten Personengruppen zugutekamen, die Finanzierungslast zusätzlich in die Höhe getrieben. Die scheinbar kleinen Maßnahmen haben für die Beitragszahlerinnen und -zahler durchaus spürbare Folgen. Die Rentenpakete führen im Mittel der nächsten Jahrzehnte zu einem um rund einen Prozentpunkt erhöhten Beitragssatz. Gemessen an der Wirtschaftskraft beanspruchen die Rentenpakete zusätzlich rund 0,6 Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes für Rentenausgaben. Letztendlich hat der

Gesetzgeber damit den Anstieg der Belastung um 10 Jahre vorgezogen: Beitragssätze und Beanspruchung des BIP, die ohne Rentenpakete erst im Jahr 2050 eingetreten wären, werden nun schon 2040 fällig. Besonders illustrativ sind diese Zusatzlasten, wenn man die Ausgabenanstiege in Mehrwertsteuerpunkten ausdrückt. Wollte man den gesamten Ausgabenanstieg über eine Erhöhung der Umsatzsteuer finanzieren, müsste der volle Mehrwertsteuersatz bis 2050 von heute 19% auf rund 27% steigen. Bei einer Verlängerung der doppelten Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus müsste der Mehrwertsteuersatz sogar auf über 30% steigen, um alle zusätzlichen Kosten zu decken.

7. Literaturverzeichnis

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, ifo Schnelldienst 9/2018, 23–30.

Bundesregierung (2020): 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 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2020), Berlin.

Deutscher Bundestag (2017): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 23. Januar 2017 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 18/11024, Berlin.

DRV (2020): Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2020 (https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (2020): Abschlussbericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, Berlin.

Ragnitz, J. (2018): Keine Kinder = keine Enkel: Zur Langfristigkeit demographischer Entwicklungen, ifo Dresden berichtet 25 (4), 28–33.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016): Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden.

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

UN (2001): United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations? ST/ESA/SER.A/206, New York.

Werding, M. (2013): Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Werding, M. (2014): Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung, SVR-Arbeitspapier 01/2014, November 2014.

Werding, M. (2020): Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen, SVR-Arbeitspapier 06/2020, November 2020.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020): Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Berlin.

8. Anhang

8.1 Datengrundlage

Die Datengrundlage sowohl für die Darstellung der demografischen Entwicklung in Kapitel 2 wie auch der Projektionsrechnungen in den Folgekapiteln bilden für die Ist-Zahlen bis 2019 die „Fortschreibung des Bevölkerungsstandes“ und für die Projektionen ab 2020 die „14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ des Statistischen Bundesamtes. Wir verwenden wie üblich die mittlere Variante (G2L2W2). Hier wird bezüglich der Nettozuwanderung – wofür das „W2“ in der Kurzbezeichnung steht – unterstellt, dass die jährliche Nettozuwanderung von anfangs gut 380 Tsd. bis 2018 auf 206 Tsd. im Jahr 2026 zurückgeht und danach konstant bleibt. Bis zum Ende unseres Projektionszeitraums 2050 wandern demnach insgesamt gut 6 Millionen Personen netto nach Deutschland zu. Bei den Geburten wird angenommen, dass im Durchschnitt jede Frau im Laufe ihres Lebens 1,6 Kinder bekommt. Diese Kinder profitieren von einer weiterhin ansteigenden Lebenserwartung. Für Kinder, die im Jahr 2060 geboren werden, geht die Projektionsrechnung von einer Lebenserwartung von 84,4 Jahren bei Jungen und 88,1 Jahren bei Mädchen aus.

8.2 Simulationsmodell

Die Projektionen zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung für Kapitel 4 wurden mit dem Simulationsmodell SIM.18 (Social Insurance Model, Version 2018) erstellt.¹⁴ Sie basieren auf demografischen Fortschreibungen, in denen ausgehend von aktuellen Bevölkerungsprojektionen zunächst Hintergrundscenarien zur Entwicklung von Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlichem Wachstum entwickelt und dann die jährlichen Ausgaben und Einnahmen des Rentensystems unter Berücksichtigung des geltenden Rechts oder abweichender rechtlicher Rahmenbedingungen differenziert abgeschätzt werden.

¹⁴ Die Nummerierung der Modellversion zeigt an, dass im Modell Ist-Daten verwendet werden, die durchgängig bis 2018 reichen. Soweit verfügbar werden auch bereits Zahlen für 2019 und 2020 berücksichtigt. Für eine ausführliche Darstellung von Annahmen, Datengrundlagen, Methoden und Modellierungen vgl. Werding (2013).

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes wird – ausgehend von einschlägigen Ist-Daten – mit Hilfe alters- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten simuliert, die einen fortgesetzten Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie von älteren Arbeitnehmern (im Zuge der laufenden Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der Rentenversicherung) berücksichtigen. Darüber hinaus werden Annahmen zur zukünftigen Entwicklung der Erwerbs- und Arbeitslosenquoten getroffen. Die Simulationen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung basieren auf einem aggregierten Wachstumsmodell mit konstanter Investitionsquote.

Für die Simulationen zur Entwicklung der Rentenfinanzen werden vor diesem Hintergrund insbesondere berücksichtigt:

- Zahl der Altersstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten;
- alters- und geschlechtsspezifische Wahrscheinlichkeiten für Eintritte in eine Erwerbsminderungs- oder Altersrente sowie die Überlebenswahrscheinlichkeiten der Rentnerinnen und Rentner;
- kohorten- und geschlechtsspezifische Unterschiede im Erwerbsverhalten, die die Höhe der jeweils erworbenen Rentenansprüche beeinflussen (inkl. zusätzlicher Ansprüche aus Erziehungszeiten u.ä.);
- die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoentgelte der aktiven Versicherten (mit jährlichen Steigerungen gemäß der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität);
- gesetzliche Bestimmungen für die jährlichen Rentenanpassungen sowie für Anpassungen der Bundesmittel und des Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung.

Einen Überblick über ausgewählte Annahmen und Zwischenergebnisse der Simulationen (Variante: geltendes Recht, unter Berücksichtigung der Rentenpakete 2014–2020) gibt Tab. A1.

Tab. A1 | Eckwerte der Basissimulation (geltendes Rentenrecht, April 2021)

	2013	2025	2030	2040	2050
Demografie					
Wohnbevölkerung (Mio.)	80,8	83,7	83,3	82,1	80,2
Altersquotient ^{a)}	33,8	36,1	39,2	46,7	46,8
Arbeitsmarkt					
Erwerbspersonen (Mio.)	44,5	45,9	44,7	42,9	41,7
Erwerbstätige (Mio.)	42,4	44,2	43,0	41,2	40,0
Soz.vers.pfl. Beschäftigte (Mio.)	29,6	32,2	31,3	30,0	29,1
Arbeitslosenquote ^{b)} (%)	6,8	6,1	6,3	6,5	6,8
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung					
Wachstumsraten von					
Arbeitsproduktivität ^{c)} (%)	0,5	0,9	1,9	1,4	1,4
Bruttoinlandsprodukt ^{c)} (%)	1,3	1,1	1,6	1,0	1,1
Bruttoinlandsprodukt ^{d)} (Mrd. Euro)	3.162,3	3.655,7	3.836,0	4.238,2	4.719,1
Gesetzliche Rentenversicherung					
Beitragssatz (%)	18,9	19,9	20,8	22,2	23,2
Rentenniveau ^{e)} (%)	48,9	48,3	47,2	45,2	44,1
Ausgaben ^{d)} (Mrd. Euro)	291,1	371,3	406,5	479,6	558,6
Beiträge ^{d)} (Mrd. Euro)	205,6	254,3	278,9	328,4	380,2
Bundesmittel ^{d)} (Mrd. Euro)	91,9	114,9	125,0	148,6	174,8

Anmerkungen:

a) Personen im Rentenalter (65–67 Jahre) je 100 Personen im Alter von 20 Jahren bis zur Regelaltersgrenze.

b) In % aller zivilen Erwerbspersonen.

c) Reale Wachstumsraten (jahresdurchschnittliche Werte im vorangegangenen 10-Jahres-Zeitraum).

d) Real (in Preisen von 2020).

e) Standardrentenniveau (netto vor Steuern).

Quellen: Angaben für 2013 basieren auf Ist-Daten aus der amtlichen Statistik; alle weiteren Angaben basieren auf Simulationen mit dem Modell SIM.18.

