



MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR SOZIALRECHT UND SOZIALPOLITIK
MAX PLANCK INSTITUTE FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

mea *Munich Center for the Economics of Aging*

Die Kosten der doppelten Haltelinie

Axel Börsch-Supan und Johannes Rausch

03-2018

MEA DISCUSSION PAPERS



Die Kosten der doppelten Haltelinie

Axel Börsch-Supan und Johannes Rausch

Zusammenfassung:

Im Koalitionsvertrag vom 14.03.2018 wird angekündigt, die Leistungen und Beiträge der Gesetzlichen Rentenversicherung durch eine so genannte „doppelte Haltelinie“ festzuschreiben. Konkret soll das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern nicht unter 48% absinken und gleichzeitig der Beitragssatz nicht über 20% ansteigen. Diese Haltelinien sollen zunächst bis 2025 gelten. Da in dieser Zeit die Zahl der Rentenempfänger stark steigen wird, wird eine Finanzierungslücke entstehen. Hierzu sagt der Koalitionsvertrag, dass deren Finanzierung „bei Bedarf durch Steuermittel sicher[zu]stellen“ ist.

Dieses Papier quantifiziert den entsprechenden Finanzierungsbedarf und rechnet ihn in Mehrwertsteuerpunkte um. Der Finanzierungsbedarf ist bis 2025 relativ gering, erhöht sich dann jedoch dramatisch. Allein in den folgenden fünf Jahren bis 2030 müsste die Mehrwertsteuer über den normalen Bundeszuschuss hinaus um ca. 3 Prozentpunkte angehoben werden, langfristig sogar um zwischen 6 und 7 Prozentpunkte.

Abstract:

In their coalition agreement of March 14th 2018, the parties of the newly established German government announced to establish fixed thresholds for the replacement rate and the contribution rate of the German Public Pension System (“double threshold”). Specifically, the net standard pension level before taxes will be legislated not to fall below 48% while at the same time the contribution rate must not exceed 20%. These thresholds shall apply at least until 2025. Since the number of pension recipients will strongly increase and the number of contributor decreases in the near future, a funding gap will emerge. The coalition agreement states that this gap shall be filled by taxes.

This paper quantifies the financial gap and expresses it in terms of value added tax points. The gap will remain relatively low until 2025 but will rise dramatically afterwards. In the following five years only, the value added tax would have to be increased by 3 percentage points over and above the already expected rising federal subsidy. In the long run an even higher increase between 6 and 7 percentage points would be necessary to finance the emerging gap.

Keywords:

staatliche Alterssicherung, Rentenreform, Vorausberechnung Gesetzliche Rentenversicherung

JEL Classification:

H55

Die Kosten der doppelten Haltelinie

Axel Börsch-Supan^{abc} und Johannes Rausch^a

^aMunich Center for the Economics of Aging (MEA) at the Max-Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich, Germany

^bTechnical University of Munich, Germany

^cNational Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., USA

20. April 2018

Zusammenfassung

Im Koalitionsvertrag vom 14.03.2018 wird angekündigt, die Leistungen und Beiträge der Gesetzlichen Rentenversicherung durch eine so genannte „doppelte Haltelinie“ festzuschreiben. Konkret soll das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern nicht unter 48% absinken und gleichzeitig der Beitragssatz nicht über 20% ansteigen. Diese Haltelinien sollen zunächst bis 2025 gelten. Da in dieser Zeit die Zahl der Rentenempfänger stark steigen wird, wird eine Finanzierungslücke entstehen. Hierzu sagt der Koalitionsvertrag, dass deren Finanzierung „bei Bedarf durch Steuermittel sicher[zu]stellen“ ist.

Dieses Papier quantifiziert den entsprechenden Finanzierungsbedarf und rechnet ihn in Mehrwertsteuerpunkte um. Der Finanzierungsbedarf ist bis 2025 relativ gering, erhöht sich dann jedoch dramatisch. Allein in den folgenden fünf Jahren bis 2030 müsste die Mehrwertsteuer über den normalen Bundeszuschuss hinaus um ca. 3 Prozentpunkte angehoben werden, langfristig sogar um zwischen 6 und 7 Prozentpunkte.

Abstract

In their coalition agreement of March 14th 2018, the parties of the newly established German government announced to establish fixed thresholds for the replacement rate and the contribution rate of the German Public Pension System (“double threshold”). Specifically, the net standard pension level before taxes will be legislated not to fall below 48% while at the same time the contribution rate must not exceed 20%. These thresholds shall apply at least until 2025. Since the number of pension recipients will strongly increase and the number of contributor decreases in the near future, a funding gap will emerge. The coalition agreement states that this gap shall be filled by taxes.

This paper quantifies the financial gap and expresses it in terms of value added tax points. The gap will remain relatively low until 2025 but will rise dramatically afterwards. In the following five years only, the value added tax would have to be increased by 3 percentage points over and above the already expected rising federal subsidy. In the long run an even higher increase between 6 and 7 percentage points would be necessary to finance the emerging gap.

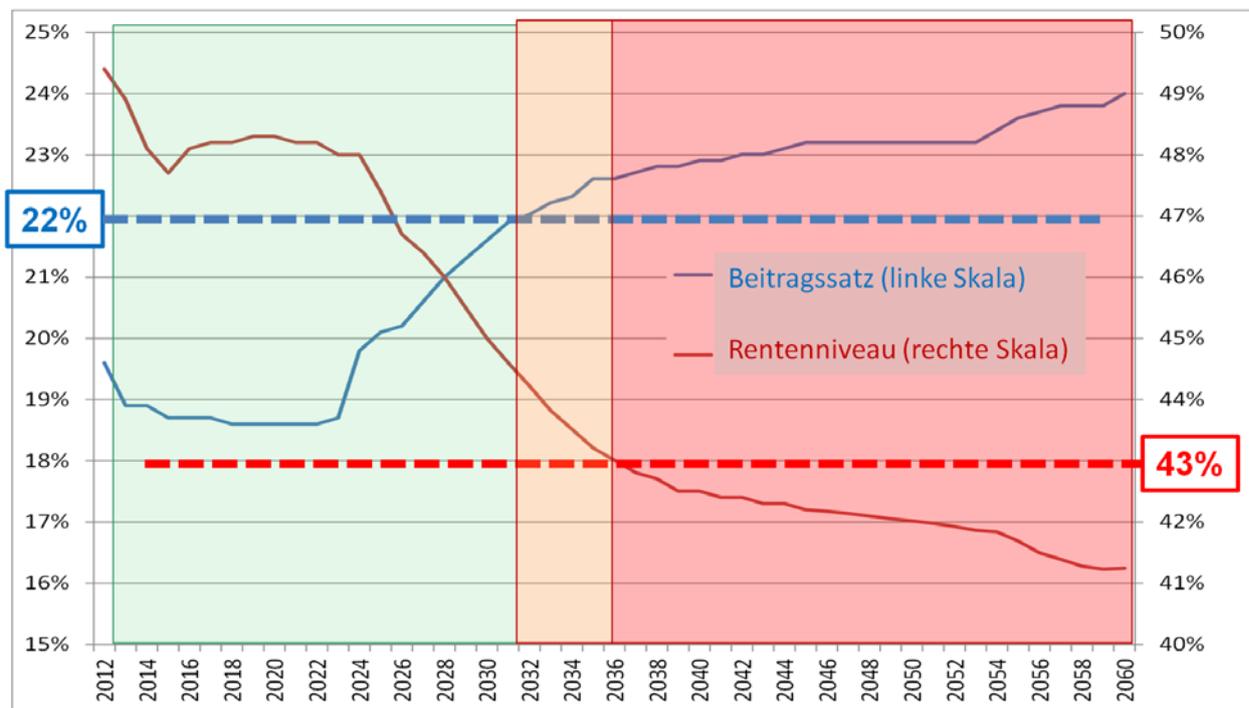
Munich Center for the Economics of Aging (MEA) des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, Amalienstrasse 33, München.

Wir danken Frau Tabea Bucher-Koenen für ihre hilfreichen Anmerkungen.

1. Einleitung

Bereits im Jahr 2004 wurde im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes eine doppelte Haltelinie eingeführt. Sie besagte, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen müsse, wenn das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern (der besseren Lesbarkeit halber im Folgenden kurz Rentenniveau genannt) unter 43% oder der Beitragssatz über 22% steigt. Das Gesetz ließ offen, um welche Maßnahmen es sich handeln soll. Vorausschätzungen der Deutschen Rentenversicherung Bund bis 2030 (Rentenversicherungsbericht 2015), ergänzt um Berechnungen des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (Börsch-Supan et al. 2016) für die Zeit nach 2030, zeigen, dass diese Haltelinien bis zum Jahr 2030 eingehalten werden können (Abbildung 1, grüner Bereich).

Abbildung 1: Rentenniveau, Beitragssatz und Haltelinien nach Gesetzeslage 2017



Quelle: Vorausschätzungen der Deutschen Rentenversicherung Bund bis 2030 (Rentenversicherungsbericht 2015), ergänzt um Berechnungen des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (Börsch-Supan et al. 2016).

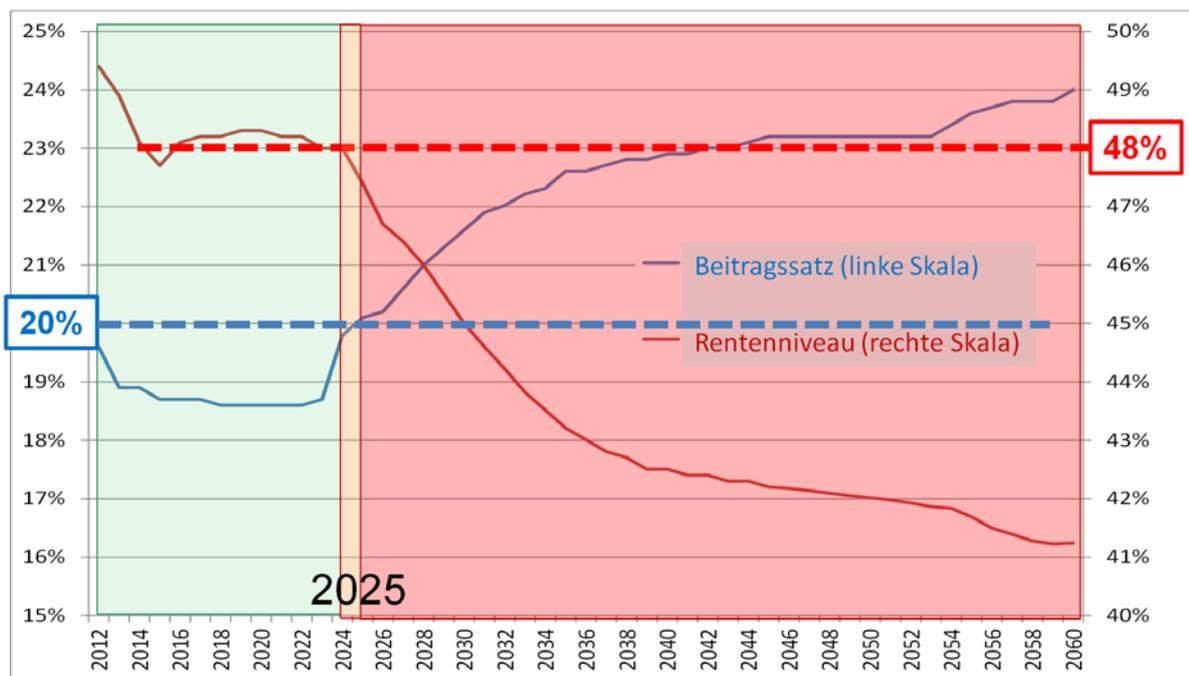
Nach dem Jahr 2031 wird jedoch zunächst der Beitragssatz über die 22%-Linie steigen (gelber Bereich) und anschließend auch das Rentenniveau nach dem Jahr 2036 die Haltelinie von 43% reißen (roter Bereich). Der allgemein bekannte Grund für diese Entwicklung ist der demographische Wandel, der Deutschland mehr Rentenempfänger und weniger Beitragszahler beschert.

Angemerkt sei, dass trotz dieser negativen Perspektive der Zahlbetrag der gesetzlichen Renten auch kaufkraftbereinigt weiter steigen wird. Dies liegt daran, dass die Löhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten tendenziell stärker ansteigen werden (im langfristigen Durchschnitt ca. 1,5% pro Jahr kaufkraftbereinigt) als die Belastung durch den demographischen Wandel (gemessen an der Wachstumsrate des Systembelastungsquotienten, der Anzahl der Rentenempfänger pro Beitragszahler, die nur etwa 0,5% pro Jahr beträgt). Damit kann die Kaufkraft der Renten auch in Zukunft um ca. 1 Prozent pro Jahr ansteigen. Die Renten der nächsten Generation

werden also eine um etwa 25-30% höhere Kaufkraft haben als die heutigen Renten. Diese Einsicht ist wichtig, da sie die Demographie-bedingt negative Perspektive deutlich relativiert.

Im Koalitionsvertrag vom 14.03.2018 wird nun angekündigt, die bislang bestehende so genannte doppelte Haltelinie beim Rentenniveau von derzeit 43% auf 48% anzuheben und beim Beitragssatz von 22% auf 20% abzusenken. Abbildung 2 zeigt den Effekt. Dies verschiebt die Haltelinie des Rentenniveaus nach oben, die Haltelinie des Beitragssatzes nach unten, so dass sich die in Abbildung 1 gezeigten grünen und gelben Bereiche massiv verkürzen.

Abbildung 2: Rentenniveau und Beitragssatz nach Gesetzeslage 2017; vorgeschlagene neue Haltelinien



Quelle: wie Abbildung 1

Bereits in den Jahren 2023/24 dürfte gemäß dieser Vorausschätzung sowohl der Beitragssatz über die neue Haltelinie steigen als auch das Rentenniveau unter die neue Haltelinie fallen. Da genau in dieser Zeit auch die Zahl der Rentenempfänger deutlich ansteigen wird, ist abzusehen, dass die Nachhaltigkeitsreserve von derzeit 32,4 Mrd. Euro (Ende 2016) rapide abgebaut sein wird und sich danach eine Finanzierungslücke bei der gesetzlichen Rentenversicherung öffnen wird, die auch sehr langfristig (die obige Vorausschätzung aus dem Jahr 2016 reicht bis zum Jahr 2060) weiter ansteigen wird, wenn nicht andere potentiell unpopuläre Maßnahmen getroffen werden.

Dieses Papier quantifiziert den entsprechenden Finanzierungsbedarf und rechnet ihn – ausgehend von der Klausel des Koalitionsvertrags, dass dieser “bei Bedarf durch Steuermittel sicher[zustellen” sei – als Mehrwertsteuererhöhung um. Abschnitt 2 erläutert unsere Methodik, Abschnitt 3 präsentiert die Ergebnisse. Wir aktualisieren zunächst die Abbildungen 1 und 2 unterliegenden Vorausschätzungen von Beitragssatz und Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung. Dann berechnen wir den Finanzierungsbedarf, der dadurch entsteht, dass Beitragssatz und Rentenniveau festgeschrieben werden, die demographische Belastung der Rentenversicherung jedoch ansteigt. Der Anschaulichkeit wegen rechnen wir diese in Mehrwertsteuerpunkte um. Alternativ berechnen wir die

Erhöhung des Beitragssatzes, wenn nur eine einfache Haltelinie eines Rentenniveaus von 48% realisiert wird. Schließlich berechnen wir, wie stark das Renteneintrittsalter ansteigen müsste, um die durch die doppelte Haltelinie entstehende Finanzierungslücke zu kompensieren. Abschnitt 4 fasst zusammen und zieht rentenpolitische Schlussfolgerungen. Deren wichtigste ist, dass jede einzelne Gegenfinanzierung – z.B. ausschließlich durch die Mehrwertsteuer oder ausschließlich durch die Lebensarbeitszeit – zu dramatischen und u.E. untragbaren Erhöhungen der entsprechenden Parameter führen wird. Daher wird es einen ausgewogenen Mix rentenpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten geben müssen. Das Papier stellt zum Abschluss eine der vielen möglichen Varianten vor.

2. Methodik

Unsere Vorausschätzungen basieren auf dem Simulationsmodell MEA-PENSIM der Gesetzlichen Rentenversicherung. Bis 2030 verwenden wir die Zahlen des Rentenversicherungsberichts 2017.

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

Die Bevölkerungsvorausberechnung benötigt Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt, der zukünftigen Netto-(Im)migration und der zukünftigen Fertilität der Frauen. Basisjahr der Bevölkerungsvorausberechnung ist das Jahr 2016. Alternative kann die offizielle 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes verwendet werden. Allerdings wird die offizielle Projektion nicht jährlich durchgeführt so, dass kürzlich geschehene unerwartete Entwicklungen in der Vorausberechnung fehlen.

Der Arbeitsmarkt wird durch Multiplikation der Bevölkerung mit den deutschen Erwerbsquoten bestimmt. MEA-PENSIM unterscheidet dabei zwischen Männern und Frauen, dem Alter sowie zwischen den neuen und alten Bundesländern. Letzteres ist notwendig, da die Gesetzliche Rentenversicherung Arbeit in den alten Bundesländern anders bewertet als Arbeit in den neuen Bundesländern. Diese unterschiedliche Bewertung von Arbeit soll allerdings bis 2024 abgeschafft werden. Basisjahr unserer Arbeitsmarktsimulationen ist wiederum 2016. Die Erwerbsquoten dieses Jahres werden dem deutschen Mikrozensus entnommen. Für die Zukunft können die Erwerbsquoten variiert werden, um unter anderem Effekte einer sich Ändernden Erwerbsbeteiligung zu simulieren oder Änderungen hinsichtlich der Arbeitsmarktbedingungen berücksichtigen zu können. Die Anzahl der Arbeitslosen, der (pflichtversicherten) Beschäftigten, der Selbständigen sowie der Beamten wird anschließend mittels (variabler) altersspezifischer Raten anhand der Erwerbsbevölkerung bestimmt.

Abschließend muss die Anzahl der Rentner berechnet werden. MEA-PENSIM berücksichtigt dabei ein Verrentungszeitraum vom Alter 51 bis zum Alter 70. Das heißt, dass die erste Person frühesten im Alter 51 eine gesetzliche Rente bezieht, während die letzte Person im Alter 70 ihre Rente beantragt. In dem Verrentungszeitraum hängt die Anzahl der Rentner eines bestimmten Alters von dem

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

Die erste Methode berechnet den Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung anhand des Rückgangs des Anteils der Pflichtversicherten an der Bevölkerung seit dem Alter 50. Ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter ist der Anteil der rentenbeziehenden Bevölkerung folglich gegeben durch (1 minus Rate der pflichtversicherten Individuen an der Bevölkerung), da per Definition alle nicht pflichtversicherten Individuen zu diesem Zeitpunkt ihre gesetzliche Rente beanspruchen. Die erste Methode hängt somit von den Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Erwerbsquoten ab. Die Anzahl der Rentner ergibt sich aus der Multiplikation der berechneten Raten mit der Bevölkerung des betrachteten Alters.

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

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

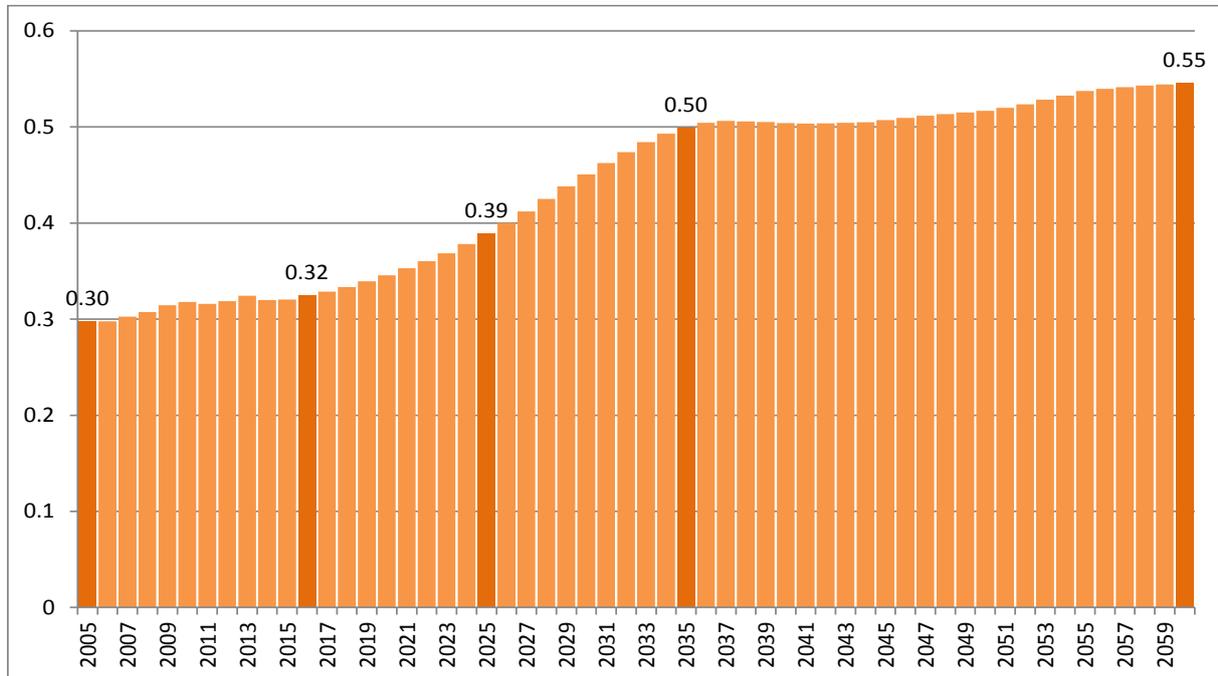
Die hier vorgestellten Simulationen basieren alle auf derselben Bevölkerungsvorausberechnung, welche wir ausgehend vom letzten offiziellen Bevölkerungsstand unter Verwendung der Annahmen der Variante 1W2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung mit Hilfe von MEA-PENSIM selbst erstellen. Wir unterstellen daher bis 2060:

- eine konstante Fertilitätsrate von 1,5,
- eine jährliche Nettomigration von 200.000 Personen und
- einen Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,77 Jahre bei Männern und 88,8 Jahre bei Frauen.

Abbildung 3 zeigt den entsprechenden Altersquotient (Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter geteilt durch die Anzahl der Menschen im Alter von 20 bis 64 Jahren). Er hat sich in der jüngsten Vergangenheit zwischen 2005 und 2016 kaum geändert, steigt dann aber bis 2025, dem Gültigkeitsende der angestrebten doppelten Haltelinie deutlich an. Dieser Anstieg beschleunigt sich nochmals in den 10 darauf folgenden Jahren bis 2035, um dann ein Plateau zu erreichen und bis zum Jahr 2060 nur noch langsam anzusteigen. Beachtenswert ist allerdings, dass der Altersquotient nicht auf einen Höhepunkt zustrebt, nach dessen Erreichen er wieder zurückgeht. Dies liegt einzig und

allein an der vom Statistischen Bundesamt und uns angenommenen stetigen Erhöhung der Lebenserwartung, während die übrigen demographischen Parameter (Geburtenrate und Nettoimmigration) als konstant angenommen werden.

Abbildung 3: Anstieg des Altersquotienten 2005-2060



Quelle: Eigene Berechnung mit den gleichen Annahmen wie die 13. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes; Netto-Migration 200.000, Fertilität 1,5 und Lebenserwartung in 2060 84,77/88,8.

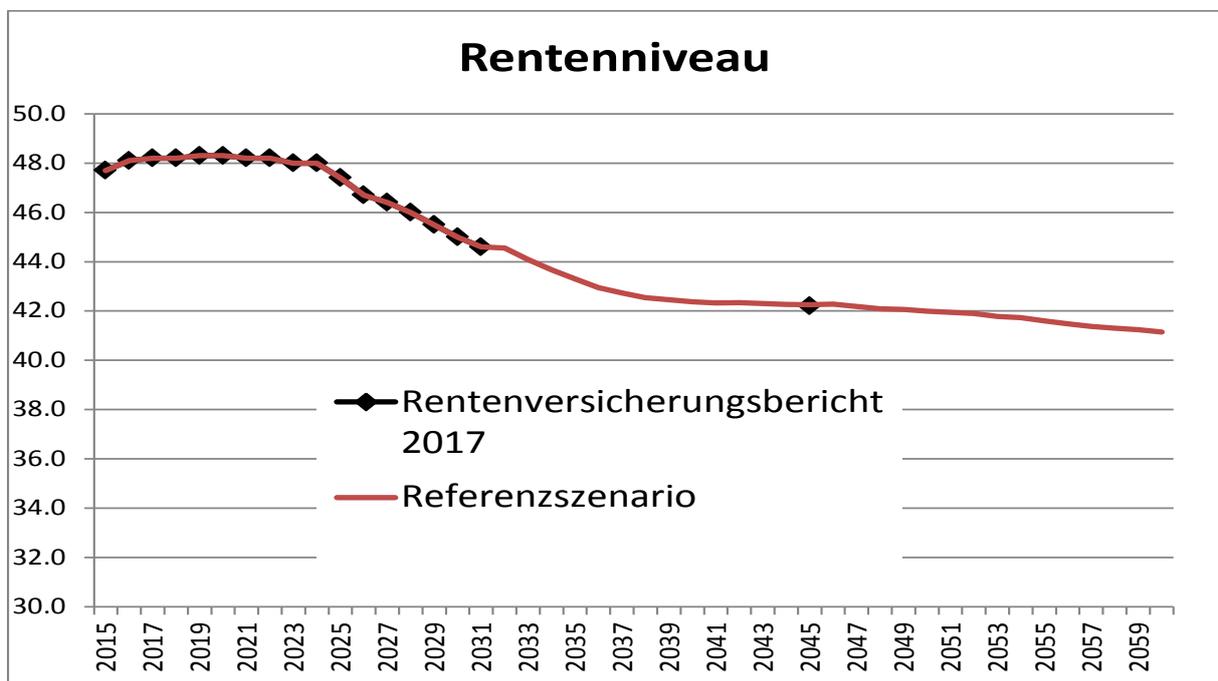
Die Annahmen hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsmarktes orientieren sich an den kurzfristigen Annahmen der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichtes 2017. Allerdings weist der Bericht nur den Zuwachs bzw. die Abnahme der gesamten Erwerbsbevölkerung aus. Es wird nicht ausgewiesen, wie sich die Veränderung zwischen Männern und Frauen sowie zwischen den Altersgruppen aufteilt. Zudem beinhaltet der Bericht keine Informationen bezüglich der Annahmen hinsichtlich der Reaktion der Bevölkerung auf den Anstieg des Regelrentenalters. Folglich sind wir nicht in der Lage eine exakte Replikation der administrativen Annahmen vorzunehmen. Stattdessen nehmen wir an, dass die über 62-Jährigen ihren Renteneintritt analog zum Anstieg des Gesetzlichen Rentenalters um zwei Jahre aufschieben. Des Weiteren wird unterstellt, dass der Anteil der vor 62 verrenteten Pflichtversicherten bis 2024 um 38% abnimmt und sich die Lücke zwischen den Erwerbsquoten der Frauen und Männer um 63% schließt.

Die Löhne und Gehälter werden ebenfalls anhand der mittleren Annahmen des Rentenversicherungsberichtes 2017 vorgeschrieben. Dieser unterstellt dabei ein jährliches Lohnwachstum von 3% ohne Angleich der Löhne und Gehälter in den alten und neuen Bundesländer. Das jährliche Lohnwachstum von 3% teilt sich dabei Häufig zwischen Preissteigerungen (Inflation) und Produktivitätswachstum auf. Wir nehmen schließlich an, dass das Mehrwertsteueraufkommen entsprechend des Anstieges der Summe der Lohn- und Gehaltssumme (reduziert um die Rentenversicherungsbeiträge) und der ausgezahlten Rentensumme wächst. Somit liegt das Wachstum des Mehrwertsteueraufkommens jährlich ebenfalls in etwa bei 3%, d.h. real bei 1,5% plus

1,5% Inflation. Abhängig von der demographischen Entwicklung kann es allerdings geringfügig höher oder geringer ausfallen.

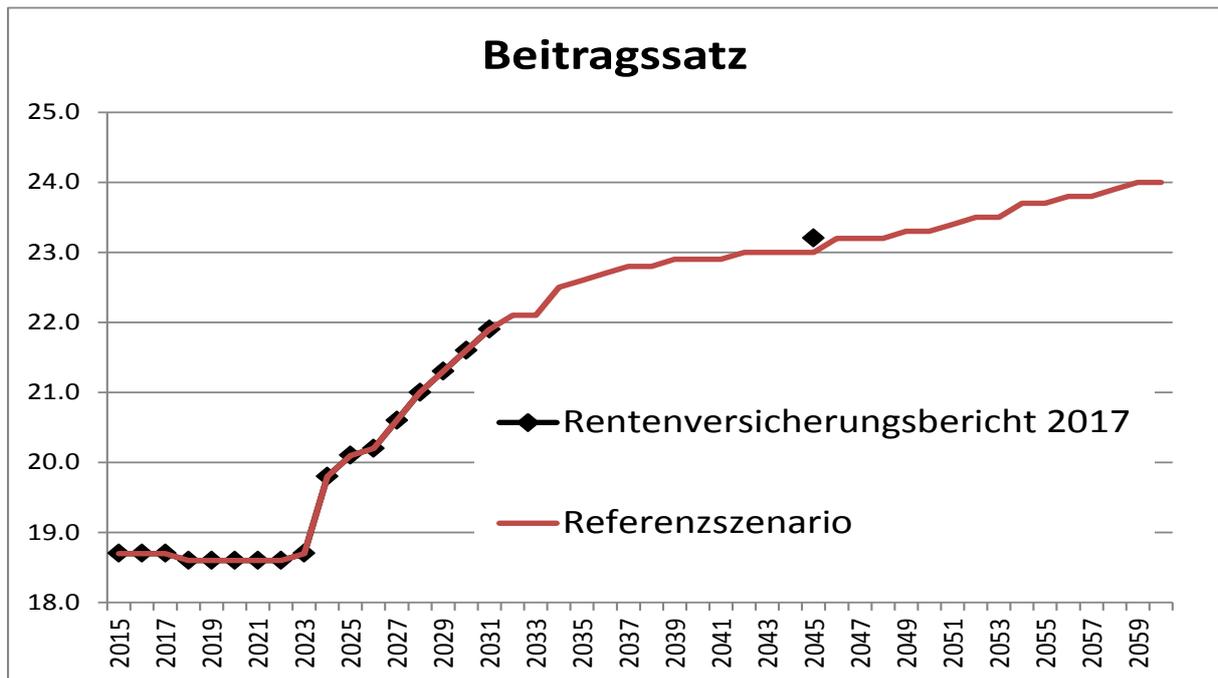
Das Referenzszenario ist die Gesetzeslage 2017. Abbildungen 4 und 5 zeigen die Vorausschätzungen des Rentenniveaus und des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2060. Der besonders ausgezeichnete Punkt markiert den prognostizierten Wert für das Jahr 2045, der im „Gesamtkonzept der Alterssicherung“ der damaligen Bundesministerin für Arbeit und Soziales vom 25. November 2016 und vom alternierenden Vorsitzenden des Bundesvorstandes der Deutschen Rentenversicherung Bund im Dezember 2017 im Rahmen der Bundesvertreterversammlung genannt wurden (DRV, 2017). Unsere Vorausschätzung stimmt mit dieser Prognose im Rentenniveau 2045 genau überein; was den Beitragssatz angeht, ist unsere Vorausschätzung marginal optimistischer.

Abbildung 4: Rentenniveau 2015-2060



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM; Demographie wie Abbildung 3

Abbildung 5: Beitragssatz 2015-2060



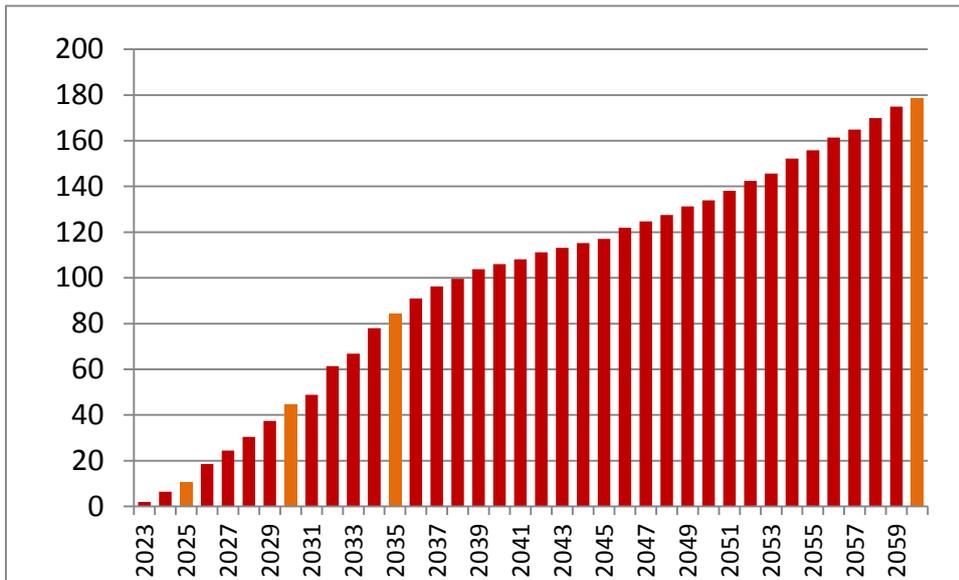
Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM; Demographie wie Abbildung 3

Diese Abbildungen zeigen, dass die demographische Belastung gemäß Abbildung 3 in den Jahren 2024-2035 besonders stark den Beitragssatz ansteigen lassen und gleichzeitig Druck auf das Rentenniveau ausüben wird. Danach nimmt der demographische Druck allmählich ab. Dies liegt daran, dass dann die geburtenstarken Jahrgänge des „Babybooms“ allmählich versterben. Gleichzeitig lässt die weiter zunehmende Lebenserwartung den Beitragssatz weiter ansteigen. Dies liegt daran, dass nach derzeit geltender Rechtslage das Renteneintrittsalter bis 2030 67 Jahre erreicht haben wird, danach aber gleich bleibt.

3. Ergebnisse

Abbildung 4 zeigt, dass gemäß dem Rentenversicherungsbericht 2017, die unserer Vorausschätzung bis 2030 zugrunde liegt, bereits im Jahr 2023 die im Koalitionsvertrag vom 14.03.2018 von derzeit 43% auf 48% anzuhebende Haltelinie des Rentenniveaus unterschritten und zwei Jahre später die auf 20% abzusenkende Haltelinie beim Beitragssatz überschritten wird. Um dennoch die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren, soll laut Koalitionsvertrag der entsprechende Bedarf durch Steuermittel sichergestellt werden. Dieser Bedarf wird in Abbildung 6 dargestellt. Er ist zunächst relativ gering und würde im Jahr 2025 inflationsbereinigt knapp 11 Mrd. Euro betragen. Danach steigt er jedoch sehr schnell an, würde 2030 45 Mrd. erreichen und bis 2035 auf über 80 Mrd. Euro pro Jahr anwachsen, also mehr als dem doppelten der heutigen Nachhaltigkeitsreserve. Würde man diese Politik bis zum Jahr 2060 fortsetzen, läge der durch Steuermittel sicherzustellende Finanzbedarf bei knapp 180 Mrd. in diesem Jahr. Diese Zahlen sind kaufkraftbereinigt.

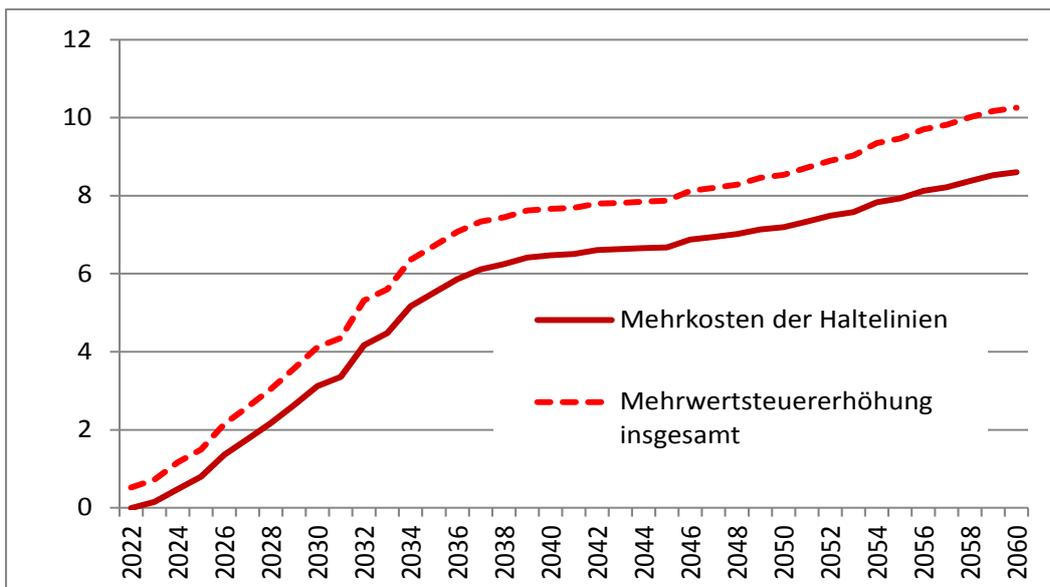
Abbildung 6: Kosten der doppelten Haltelinie 2023-2060 (Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM; Demographie wie Abbildung 3

Dieser Finanzbedarf könnte durch eine Erhöhung der Einkommensteuer, der Verbrauchssteuern oder einer Mischung verschiedener Steuerarten gedeckt werden. Um die Größenordnung dieser Zahlen zu veranschaulichen, ist es aufschlussreich, sie auf die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) umzulegen. Dabei nehmen wir, wie in Abschnitt 2 beschrieben, an, dass das kaufkraftbereinigte Steueraufkommen um etwa 1.5% pro Jahr produktivitätsbedingt ansteigt; d.h. wir gehen von einem durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen von nominal ca. 3% pro Jahr aus. Abbildung 7 zeigt das Ergebnis. Bei einem niedrigeren Wachstum würden die dort gezeigten Steuersätze noch höher liegen.

Abbildung 7: Kosten der doppelten Haltelinie in MwSt-Punkten

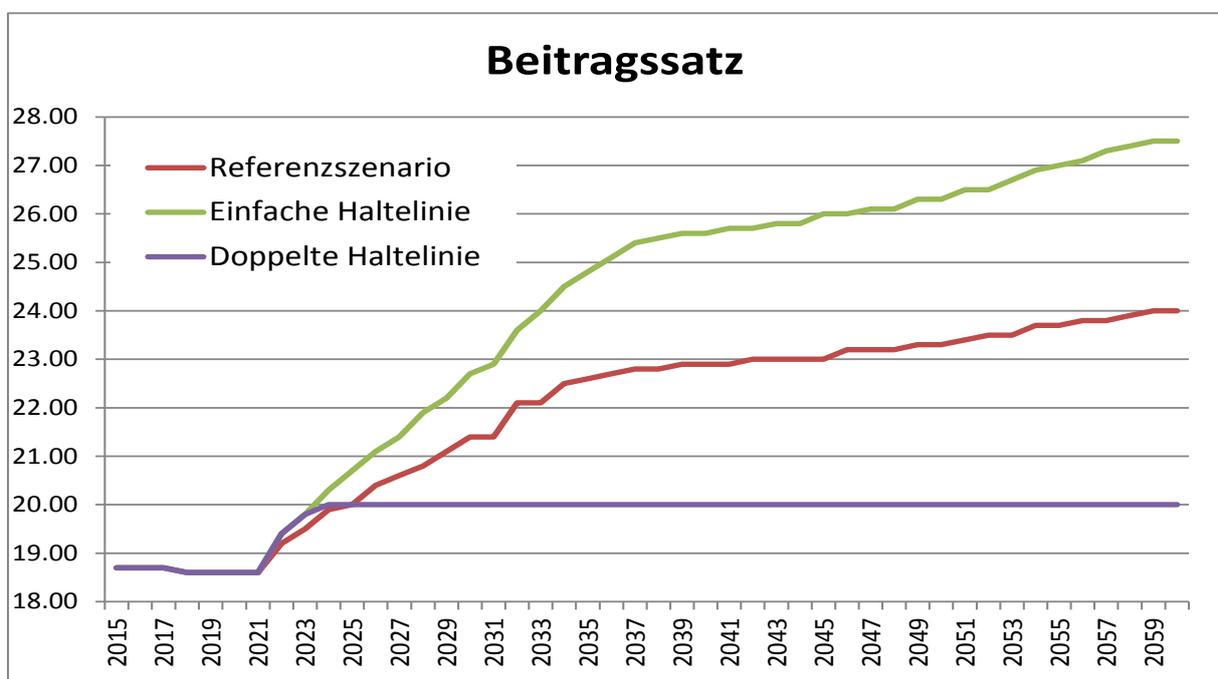


Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM; Demographie wie Abbildung 3

Die durchgezogene Linie zeigt den Anstieg der Mehrwertsteuer, der nötig ist, um die doppelte Haltelinie zu finanzieren. Die Mehrbelastung liegt im Jahr 2030 bei etwa 3 Prozentpunkten, steigt dann sehr schnell auf das Doppelte an (bis zum Jahr 2036), langfristig auf über 8 Prozentpunkte. Zudem steigen die bereits existierenden Bundeszuschüsse (inklusive des Beitrages des Bundes zur Kindererziehung) stärker als die Summe von Arbeits- und Renteneinkommen. In der gestrichelten Linie der Abbildung 7 wird dieser generelle Mehrbedarf an Steuermittel ebenfalls in Mehrwertsteuerpunkten umgerechnet und dem Mehrbedarf aufgrund der doppelten Haltelinie hinzugerechnet. Bereits im Jahr 2025 müsste daher insgesamt die Mehrwertsteuer um etwa anderthalb Punkte angehoben werden, im Jahr 2030 um 4 Punkte. Eine reine Steuerfinanzierung über die Umsatzsteuer würde also eine dramatische Erhöhung der Mehrwertsteuer implizieren. Unabhängig davon, welche Steuer als Finanzierungsinstrument eingesetzt würde, würde die gesetzliche Rentenversicherung sich von einer im Wesentlichen beitragsfinanzierten Institution zu einer wandeln, bei der die Steuerfinanzierung prägend wird.

Will man diesen Systemwechsel vermeiden, das heutige Rentenniveau aber sichern, käme als Alternative in Frage, nur eine einfache Haltelinie für das Rentenniveau von 48% anzusetzen und den entstehenden Finanzbedarf allein durch eine Beitragssatzerhöhung zu finanzieren. Dies würde zwar den in der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialversicherung erreichten Grundkonsens sprengen, Generationen in etwa prozentual gleich an den Auswirkungen des demographischen Wandels zu beteiligen, hätte aber den Vorteil einer systemimmanenten Lösung. Abbildung 8 zeigt das entsprechende Ergebnis.

Abbildung 8: Beitragserhöhung einer einfachen Haltelinie



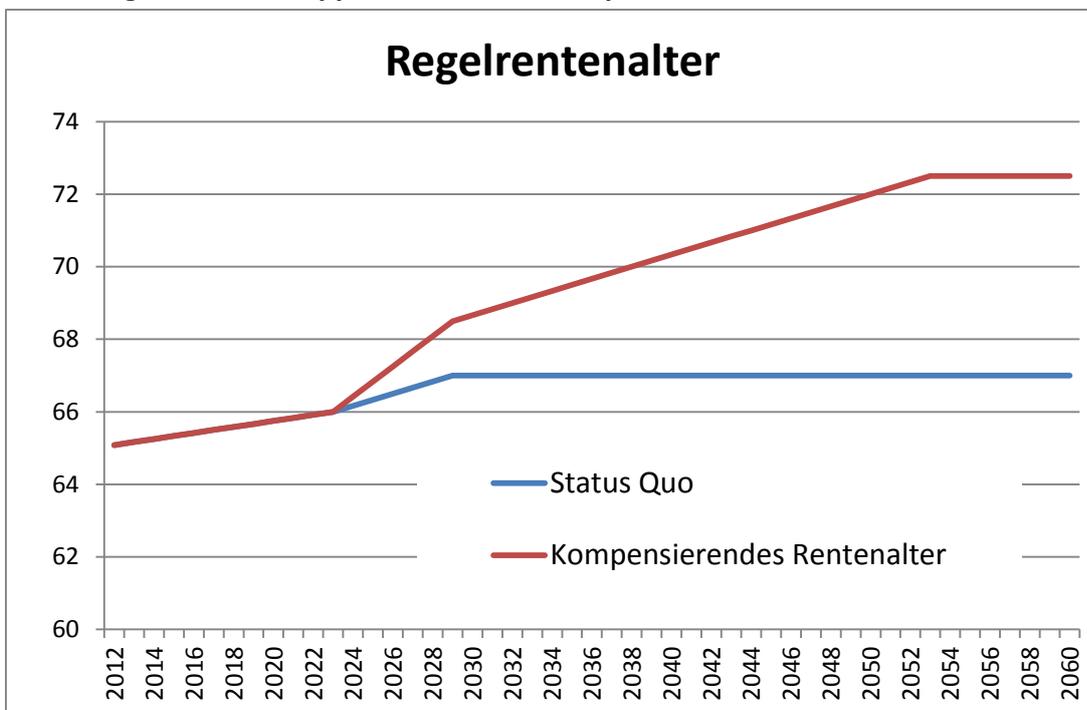
Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM; Demographie wie Abbildung 3

Die obere Linie zeigt, dass eine solche Politik den Beitragssatz etwa doppelt so stark ansteigen lässt wie im Referenzszenario (mittlere Linie), da die jüngere Generation nun die gesamte demographische Last trägt und sie nicht mehr mit der älteren Generation teilt. Im Jahr 2035 läge der

Beitragsatz dann bei 24.6%, also 5 Prozentpunkte höher als jetzt; langfristig würde der Beitragsatz auf über 26% ansteigen.

Neben Rentenniveausenkung, Beitragserhöhung und Steuerfinanzierung hat die umlagefinanzierte Rentenversicherung noch eine vierte große „Stellschraube“, nämlich das Renteneintrittsalter. Eine weitere – wir betonen: hypothetische – Alternative wäre es daher, im Gegenzug zu einer Fixierung des Rentenniveaus und des Beitragsatzes das Renteneintrittsalters so zu erhöhen, dass die Erhöhung der Anzahl der aktiven Beitragszahler und die Senkung der Anzahl der Rentempfänger den zunehmenden Finanzbedarf gerade wieder kompensiert. Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters bedeutet eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Daher ist es nur konsequent, parallel zur Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters auch die Definition des für die Berechnung der Rentenhöhe wichtigen „Standardrentners“ vorzunehmen, konkret dessen angenommene Lebensarbeitszeit an das neue Regelrenteneintrittsalter anzupassen. Abbildung 9 zeigt, um das Ergebnis gleich vorwegzunehmen, dass diese alternative Finanzierung der doppelten Haltelinie zu einem zumindest aus heutiger Sicht unrealistisch späten Renteneintrittsalter führen würde.

Abbildung 9: Das die doppelte Haltelinie kompensierende Renteneintrittsalter



Quelle: Eigene Darstellung

4. Fazit

Die Kosten der im Koalitionsvertrag vom 14.03.2018 angekündigten doppelten Haltelinie (Rentenniveau nicht unter 48%, Beitragsatz nicht über 20%) sind hoch. Finanziert man den entsprechenden Finanzierungsbedarf durch eine Umsatzsteuererhöhung, müsste die Mehrwertsteuer über den normalen Bundeszuschuss hinaus bis 2030 um ca. 3 Prozentpunkte angehoben werden, bis 2045 sogar um fast 7 Prozentpunkte. Hinzu käme die Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses bis zum Jahr 2030 um einen weiteren Mehrwertsteuerprozentpunkt.

Auch Alternativen sind teuer. Würde man die Fixierung von Rentenniveau und Beitragssatz durch eine Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters kompensieren, müsste dieses bis 2030 auf 69 und bis 2045 auf 71 Jahre angehoben werden. Verzichtet man auf die Haltelinie beim Beitragssatz, bedeutet die Einhaltung der anderen Haltelinie einen Beitragssatzanstieg um das Doppelte der jetzt avisierten Erhöhung.

Daher ist das Fazit recht offensichtlich: nur ein intelligenter Mix der in der umlagefinanzierten Rentenversicherung zur Verfügung stehenden Stellschrauben verhindert den dramatischen Anstieg einzelner Parameter der Gesetzlichen Rentenversicherung. Geht man davon aus, dass das jetzige Rentenniveau von Rentenempfängern und Beitragszahlern gleichermaßen gewünscht ist, sei als ein abschließendes Beispiel der folgende Mix der vier großen rentenpolitischen Stellschrauben genannt:

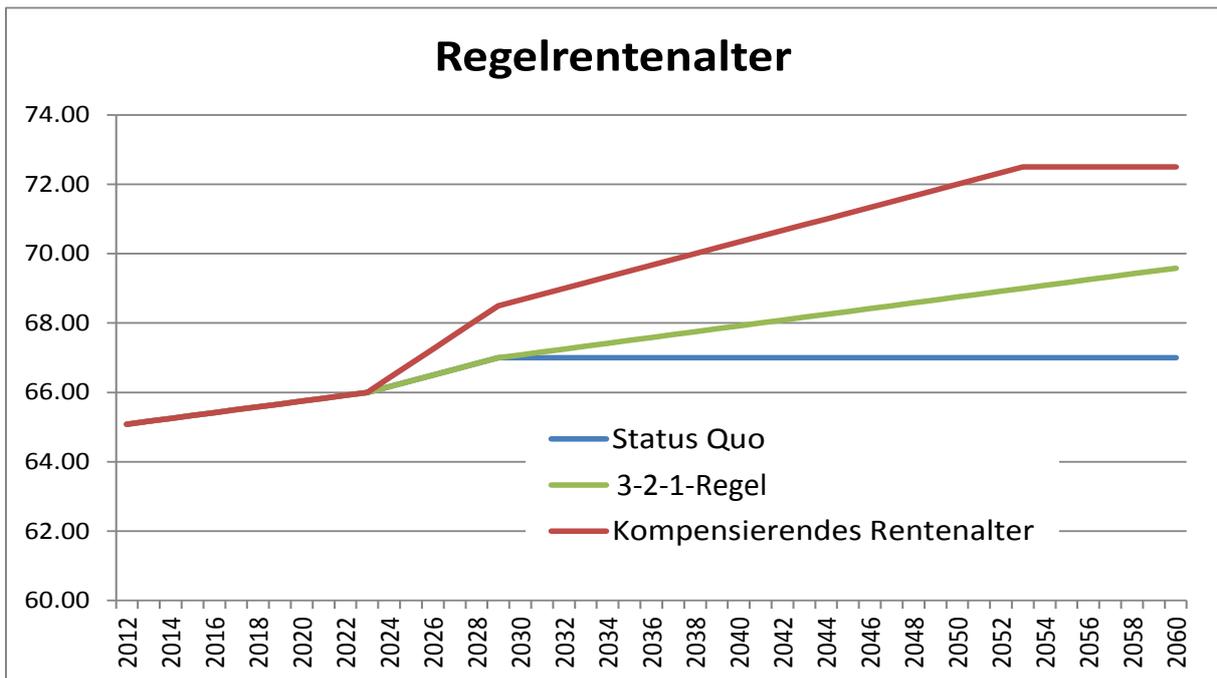
1. Das **Rentenniveau** darf nicht unter 48 fallen (einfache Haltelinie)
2. Das **Renteneintrittsalter** steigt nach Erreichen der Rente mit 67 im Jahr 2030 im Verhältnis 2 Jahre Rentenalterserhöhung für jeweils 3 Jahre Erhöhung der Lebenserwartung weiter an; dementsprechend wird die Lebensarbeitszeit des für die Berechnung der Rentenhöhe wichtigen „Standardrentners“ angepasst. Damit verlängert sich die Rentenbezugszeit um ein Jahr; daher nennen wir diese Anpassungsregel 3-2-1-Regel.
3. Die immer noch verbliebene Finanzierungslücke wird durch einen gleichproportionalen Anstieg des **Beitragssatzes** und des **Bundeszuschusses** gedeckt.

Die ersten beiden Punkte würden entsprechende Gesetzesänderungen implizieren. Der dritte Punkt wird hingegen bereits unter der derzeitigen Rechtslage weitestgehend erfüllt.

Abbildungen 10-12 zeigen die dementsprechenden Entwicklungen der Regelrenteneintrittsalters, des Beitragssatzes und des in Mehrwertsteuerpunkten ausgedrückten Bundeszuschusses. Das Rentenalter steigt demnach ähnlich an, wie in der ersten Phase der „Rente mit 67“, d.h. vor dem beschleunigten Anstieg zwischen 2023 und 2030. Der Beitragssatz stiege ähnlich an, wie er bei heutiger Gesetzeslage ansteigen würde („Referenzszenario“). Schließlich würde die Mehrwertsteuererhöhung auf deutlich unter 2 Prozentpunkte beschränkt.

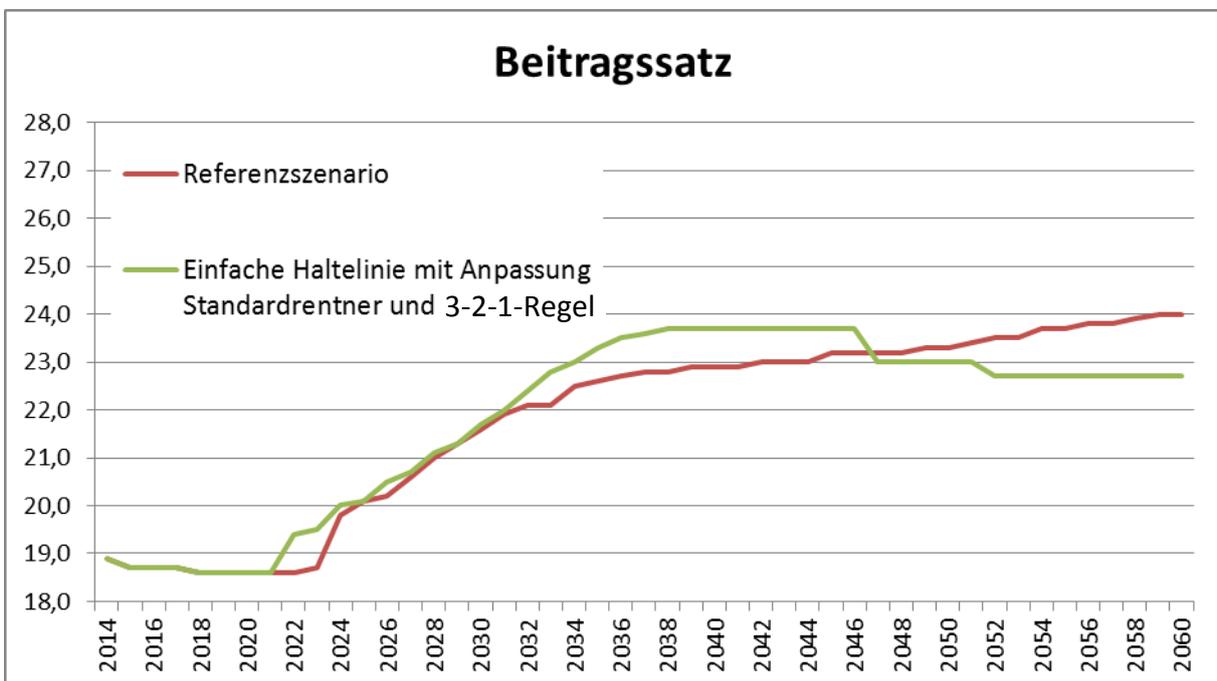
Abbildung 13 zeigt schließlich, dass unter unseren Annahmen die derzeitigen Vorschriften zur Fortschreibung der verschiedenen Bundeszuschüsse sowie des Beitrages des Bundes zur Kindererziehung die Zielvorgabe eines gleichproportionalen Anstiegs des Beitragssatzes und des Bundeszuschusses im Rahmen eines akzeptablen Bereichs gut erfüllt.

Abbildung 10: Renteneintrittsalter im Mischmodell



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 11: Beitragssatz im Mischmodell



Quelle: Eigene Berechnung mit MEA-PENSIM; Demographie wie Abbildung 3

Abbildung 12: Erhöhung der Mehrwertsteuer im Mischmodell

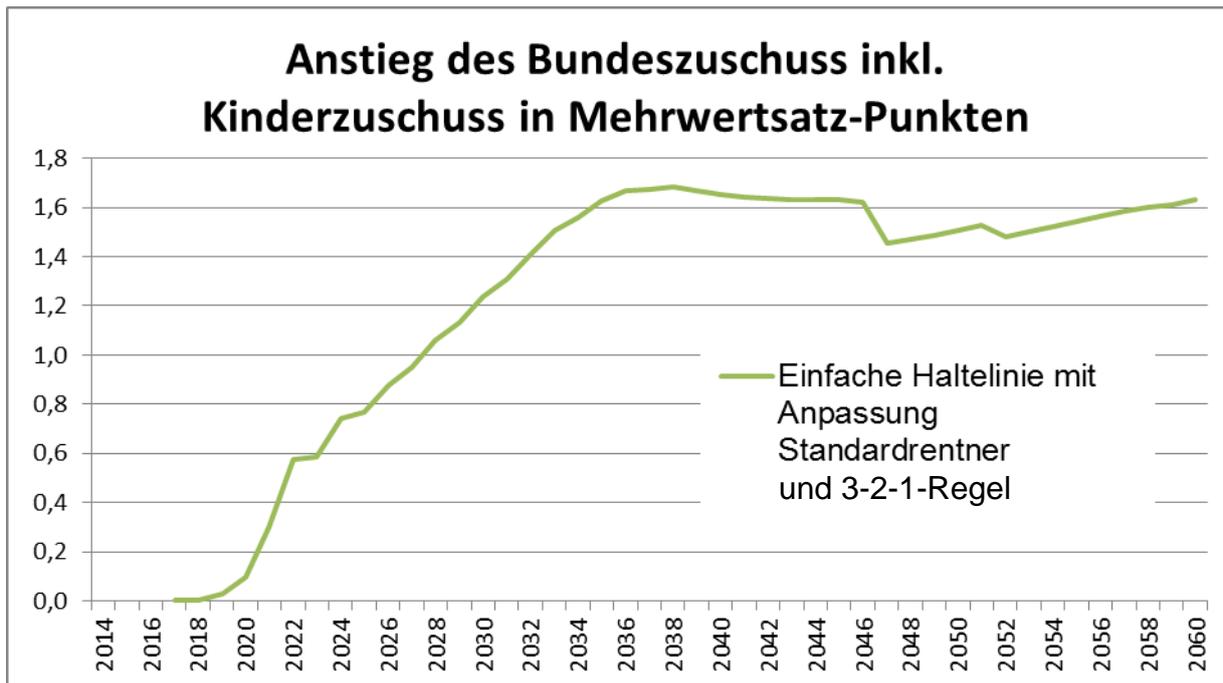
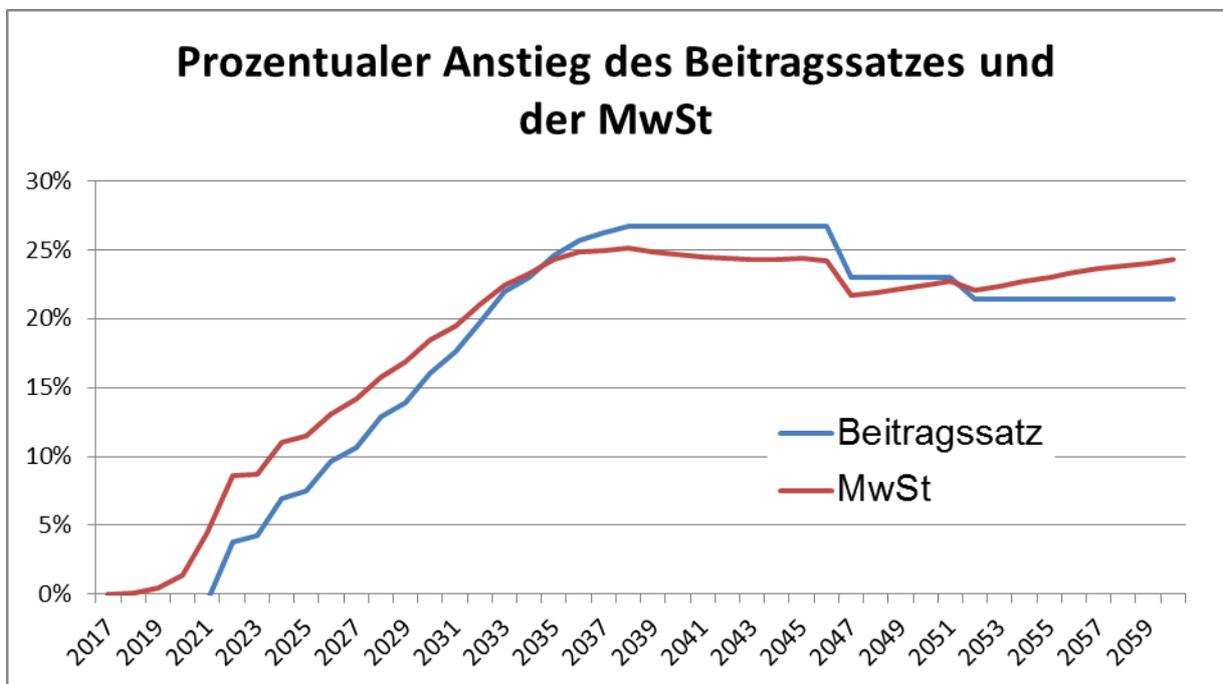


Abbildung 13: Prozentuale Erhöhung des Beitragssatzes und der Mehrwertsteuer im Mischmodell



5. Literaturverzeichnis

- Börsch-Supan, Axel; Bucher-Koenen, Tabea; Rausch, Johannes (2016): "Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung". In: Ifo Schnelldienst, 69 (18), pp. 31-40.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2015), Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2017), Bonn.
- Deutsche Rentenversicherung (DRV) (2017): https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/4_Presse/infos_der_pressestelle/02_medieninformationen/01_pressemitteilungen/2017/2017_12_07_bvv_gunkel.html?cms_submit=Los&cms_resultsPerPage=5&cms_templateQueryString=2045.
- Holthausen, Annette; Rausch, Johannes; Wilke, Christina Benita (2012): MEA-PENSIM 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen, MEA Discussion Paper 03-2012.
- Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 (2018): <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>
- Rausch, Johannes; Gasche, Martin (2016): "Beitragsentwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – Projektionen und Determinanten". In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 65 (2016) (3), pp. 195-238.
- Wilke, Christina Benita (2004): "Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssystems: Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-PENSIM", MEA-Discussionpaper 048-04.