

STUDY

Nr. 345 · Januar 2017

ZUKUNFT DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge

Oliver Ehrentraut, Stefan Moog

Diese Study erscheint als 345. Titel der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Nr. 345 · Januar 2017

ZUKUNFT DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge

Oliver Ehrentraut, Stefan Moog

Autoren:

Dr. Oliver Ehrentraut, Diplom-Volkswirt, leitet den Bereich Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen sowie den Freiburger Standort der Prognos AG. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Zentraler Bestandteil solcher Untersuchungen sind die langfristigen wirtschafts-, gesellschafts- und finanzpolitischen Auswirkungen verschiedener Reformoptionen.

Dr. Stefan Moog, Diplom-Volkswirt, ist Projektleiter bei der Prognos AG in Freiburg. Seine Forschungsschwerpunkte liegen inhaltlich in den Bereichen Demografie, öffentliche Finanzen und soziale Sicherung, methodisch in den Bereichen der empirischen Datenanalyse und der fiskalischen Tragfähigkeitsanalyse.

© 2017 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

ISBN: 978-3-86593-253-2

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

INHALT

| | |
|--|-----------|
| Vorwort | 9 |
| Zusammenfassung | 10 |
| | |
| <u>Teil A</u> | |
| Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge der gesetzlichen Rentenversicherung | 12 |
| 1 Hintergrund und Zielsetzung | 13 |
| 2 Vorgehen und Methodik | 15 |
| 3 Grundlagen und Referenzentwicklung | 18 |
| 4 Reformvorschläge in der Partialbetrachtung | 23 |
| 4.1 Nachhaltigkeitsrücklage | 23 |
| 4.2 Demografiereserve | 27 |
| 4.3 Erwerbstätigenversicherung | 32 |
| 4.4 Bemessungsgrundlage | 38 |
| 4.5 Erwerbsminderungsrente | 41 |
| 4.6 Formelmodifikationen | 43 |
| 5 Reformwirkungen im Zusammenspiel: Ein Gesamtmodell | 50 |
| 5.1 Maßnahmen und Umsetzung des Gesamtmodells | 50 |
| 5.2 Wirkungen des Gesamtmodells | 50 |
| 5.3 Zwischenfazit | 55 |
| 6 Fazit zu Teil A | 56 |

Teil B

| | |
|---|-----------|
| Auswirkungen der Einbeziehung von Beamten in eine Erwerbstätigenversicherung | 57 |
| 7 Hintergrund und Zielsetzung | 58 |
| 8 Der Reformvorschlag in der Partialbetrachtung | 59 |
| 9 Reformwirkungen im Gesamtmodell | 63 |
| 9.1 Maßnahmen und Umsetzung des Gesamtmodells | 63 |
| 9.2 Wirkungen des Gesamtmodells | 63 |
| 10 Fazit zu Teil B | 67 |
| Literatur | 68 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Beitragssatz und Nettorentenniveau im Referenzszenario (2010–2050) | 21 |
| Abbildung 2: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Modifikation der Nachhaltigkeitsrücklage (2010–2050) | 25 |
| Abbildung 3: Entwicklung der Demografiereserve (in Preisen 2015) (2010–2050) | 29 |
| Abbildung 4: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Einführung einer Demografiereserve (2010–2050) | 30 |
| Abbildung 5: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Einführung einer Erwerbstätigenversicherung (2010–2050) | 37 |
| Abbildung 6: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (2010–2050) | 40 |
| Abbildung 7: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Abschaffung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten (2010–2050) | 42 |
| Abbildung 8: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Veränderung/Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors (2010–2050) | 46 |
| Abbildung 9: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Rückabwicklung der Riester-Treppe (2010–2050) | 48 |
| Abbildung 10: Beitragssatz und Nettorentenniveau in Gesamtmodell A und B (2010–2050) | 51 |
| Abbildung 11: Beitragssatz und Nettorentenniveau in Gesamtmodell B und C (2010–2050) | 54 |
| Abbildung 12: Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Einführung einer Erwerbstätigenversicherung mit Beamten (2010–2050) | 62 |
| Abbildung 13: Beitragssatz und Nettorentenniveau in Gesamtmodell D und E (2010–2050) | 64 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Zentrale Größen auf einen Blick (Referenzszenario, Eurobeträge in Preisen 2015) | 19 |
| Tabelle 2: Zentrale Größen auf einen Blick (Demografiereserve 23 %, Eurobeträge in Preisen 2015) | 31 |
| Tabelle 3: Zentrale Größen auf einen Blick (Erwerbstätigenversicherung, Eurobeträge in Preisen 2015) | 36 |
| Tabelle 4: Entwicklung der Nettostandardrente und der durchschnittlichen Nettoentgelte in der Referenz sowie in Gesamtmodell A, B und C (Eurobeträge in Preisen 2015) | 53 |
| Tabelle 5: Zentrale Größen auf einen Blick (Erwerbstätigen- versicherung Beamte, Eurobeträge in Preisen 2015) | 61 |
| Tabelle 6: Entwicklung der Nettostandardrente und der durchschnittlichen Nettoentgelte in der Referenz sowie in Gesamtmodell D und E (Eurobeträge in Preisen 2015) | 66 |

VORWORT

Noch viele „gesunde Jahre“ nach dem Ausstieg aus dem Erwerbsleben – das ist für viele Menschen die wahrscheinliche Perspektive. Damit ist die Frage nach dem zu erwartenden Lebensstandard eng verbunden: Wie hoch werden meine Einkünfte im Alter sein? Ist die gesetzliche Rentenversicherung der wichtigste Pfeiler meiner Alterseinkünfte, kann ich im Alter auf mehrere Einkommensarten zurückgreifen?

Etwa zwei Drittel der Einkommen von über 65-jährigen werden aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezogen. Damit sind Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung *die* Säule für den Lebensunterhalt im Alter – für Frauen zu einem höheren Anteil als für Männer, für Geringverdiener in der Erwerbsphase mehr als für Vermögende und für Ostdeutsche mehr als für Westdeutsche.

Die Zukunft der Alterssicherung steht derzeit wie kaum ein anderes sozialpolitisches Thema in der Diskussion. Politische Akteure stehen vor einer herausfordernden Gestaltungsaufgabe: Wie sieht ein zukunftsfestes Alterssicherungssystem aus? Wie kann der Sinkflug des gesetzlichen Rentenniveaus aufgehalten werden? Welche Reformvorschläge sind unter sozial- und verteilungspolitischen Gesichtspunkten als vorteilhaft zu bewerten?

Die Hans-Böckler-Stiftung liefert mit der vorliegenden Studie Handlungs- und Orientierungswissen, das Akteuren Grundlagen für die politische Bewertung von Reformvorschlägen des gesetzlichen Rentensystems liefert. Der Studie liegen zwei Forschungsprojekte zugrunde („Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung – Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge“ und „Auswirkungen der Einbeziehung von Beamten in eine Erwerbstätigenversicherung“), in denen insgesamt acht Reformvorschläge zunächst einzeln und dann in Gesamtmodellen in ihrer Wirkung auf die Beitragssatzentwicklung und das Nettorentenniveau für die Zeit bis 2050 untersucht werden. Wir hoffen, damit einen konstruktiven Beitrag zur Debatte eines gesellschaftlich zentralen Themas zu leisten.

*Dr. Dorothea Voss
Leiterin der Abteilung Forschungsförderung
Hans-Böckler-Stiftung*

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie zeigt, dass eine dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus bis ins Jahr 2050 auch unter sich ändernden demografischen Rahmenbedingungen in der GRV erreicht werden kann: Durch ein Zusammenspiel verschiedener Reformmaßnahmen kann eine Erhöhung des Rentenniveaus gegenüber einem Szenario ohne entsprechende Reformen – dem Referenzszenario – um 6,5 Prozentpunkte auf 47,5 Prozent erreicht werden. Die durchschnittliche Nettostandardrente liegt dann bei 2.102 Euro und damit um 259 Euro oder 14 Prozent oberhalb der Referenz. Diese Stabilisierung schließt unter anderem Leistungsverbesserungen in der Erwerbsminderungsrente mit ein. Um das Rentenniveau zu stabilisieren, fallen im Jahr 2050 die durchschnittlichen Nettoentgelte von Beschäftigten in Höhe von 4.428 Euro dann um 62 Euro niedriger aus als in der Referenz, die ein Rentenniveau mit 41 Prozent im Jahr 2050 voraussieht.

Bei der Gestaltung einer zukunftsfesten Alterssicherung sind die gesamten Beiträge für ein stabiles Rentenniveau über den Zeitverlauf im Auge zu halten. Die Beitragssätze können durch Reformen zwischen 2025 und 2035 weitgehend konstant gehalten werden. Eine Beitragssatzerhöhung um 2,2 Prozentpunkte im Jahr 2050 gegenüber dem Referenzszenario fällt relativ weniger ins Gewicht, wenn ihr Einsparungen bei der derzeit kapitalgedeckten geförderten Ersparnisbildung gegenüberstehen.

Für die umlagefinanzierten Sozialsysteme und ihre finanzielle Nachhaltigkeit sind die Entwicklungen von Bevölkerung und Erwerbstätigkeit die zentralen Bestimmungsgrößen. Dies gilt aufgrund der langfristigen Wirkungen insbesondere für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Der Gesetzgeber hat seit der Jahrtausendwende mit mehreren Reformschritten (insbesondere Riesterrente, Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67) reagiert, um die Auswirkungen der soziodemografischen Entwicklungen zu begrenzen. Die Reformmaßnahmen haben eine Dämpfung der Ausgabenentwicklung und damit eine moderatere Beitragssatzentwicklung bewirkt, als dies ohne die Maßnahmen möglich gewesen wäre. Dieser positive Befund geht allerdings – in der Systematik des Umlageverfahrens quasi zwangsläufig – mit einer Absenkung des Leistungsniveaus einher.

In der öffentlichen Diskussion um die Weiterentwicklung der GRV stehen derzeit diverse Ansätze, die im Rahmen der Forschungsvorhaben mit Blick auf ihre quantitativen Wirkungen hin untersucht werden. Basis der Be-

rechnungen ist das Prognos-Sozialversicherungsmodell OCCUR, welches die langfristigen Finanzierungsbedingungen der GRV in einem konsistenten Referenzrahmen der weltwirtschaftlichen Entwicklung modelliert. Der Untersuchungszeitraum reicht bis zum Jahr 2050.

Die vorliegende Studie zeigt ausgehend vom gesetzlichen Status quo, welche Entwicklung die GRV in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich nehmen wird, wenn ausgewählte Reformmaßnahmen umgesetzt werden. Zunächst erfolgt dabei eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen („Partialanalyse“), bevor in einem zweiten Schritt die Reformwirkungen ausgewählter Einzelmaßnahmen im Zusammenspiel quantifiziert werden („Gesamtmodell“).

Die untersuchten Reformmaßnahmen umfassen eine Aufstockung der Nachhaltigkeitsrücklage, den Aufbau einer Demografiereserve, die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung (ohne Beamtinnen und Beamte – Teil A – bzw. mit Beamtinnen und Beamten – Teil B –), die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sowie eine Stabilisierung des Leistungsniveaus durch Aussetzung des Altersvorsorgeanteils („Riester-Treppe“) und des Nachhaltigkeitsfaktors.

Die meisten der genannten Maßnahmen zielen auf eine Stabilisierung des Leistungsniveaus und damit letztlich auf eine Korrektur der Rentenreformen seit der Jahrtausendwende ab. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Einzelmaßnahmen jeweils einen entsprechenden Beitrag zur Stabilisierung des Rentenniveaus leisten, gleichzeitig aber einen höheren Finanzierungsbedarf hervorrufen. Mit anderen Worten: Die im Zuge der demografischen Entwicklung entstehenden Kosten für das Rentensystem lassen sich nicht wegformieren, sondern lediglich in anderer Art und Weise über Zeit, Personen und gesetzliche oder private Finanzierungssysteme verteilen.

Quantitativ sind vor allem Veränderungen an der Rentenanpassungsformel mit spürbaren Auswirkungen verbunden: Die Rücknahme der Riester-Treppe lässt den Beitragssatz um etwa einen Prozentpunkt steigen, das Rentenniveau verbessert sich um knapp zwei Prozentpunkte. Die Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors bewirkt langfristig noch etwas stärkere Effekte.

Eine Weiterentwicklung der GRV in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung hat im hier betrachteten Zeithorizont stabilisierende Wirkungen. Durch die Einbeziehung zusätzlicher (junger) Beitragszahler „gewinnt“ das Umlageverfahren zunächst. Die Rentenansprüche dieser Beitragszahler führen hingegen erst jenseits von 2050 zu steigenden Rentenausgaben. Sowohl die Einbeziehung von Selbstständigen als auch von Beamtinnen und Beamten entlastet damit in der Zwischenzeit den Beitragssatz und steigert das Rentenniveau um jeweils rund 0,5 Prozentpunkte.

TEIL A

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN AUSGEWÄHLTER REFORMVORSCHLÄGE DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

1 HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG

Für die umlagefinanzierten Sozialsysteme und ihre finanzielle Nachhaltigkeit sind die Entwicklungen von Bevölkerung und Erwerbstätigkeit die zentralen Bestimmungsgrößen. Dies gilt aufgrund der langfristigen Wirkungen insbesondere für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Angesichts der in Deutschland alternden und schrumpfenden Bevölkerung gerät das Rentensystem zunehmend unter Druck. Der Gesetzgeber hat seit der Jahrtausendwende mit mehreren Reformschritten reagiert, um die Auswirkungen der soziodemografischen Entwicklungen zu begrenzen. Insbesondere sind hier die Einführung der sogenannten Riester-Rente, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors und die Anhebung der Regelaltersgrenzen, besser bekannt als „Rente mit 67“ zu nennen. Die Reformmaßnahmen haben eine Dämpfung der Ausgabenentwicklung und damit eine moderatere Beitragssatzentwicklung bewirkt, als dies ohne die Maßnahmen möglich gewesen wäre. Dieser positive Befund geht allerdings – in der Systematik des Umlageverfahrens quasi zwangsläufig – mit einer Absenkung des Rentenniveaus (Nettosicherungsniveau vor Steuern)¹ einher. Die Absenkung des Leistungsniveaus soll(te) daher mit (ergänzender und ersetzender) kapitalgedeckter Vorsorge ausgeglichen werden.²

Die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards im Alter gehört zu den Grundpfeilern der sozialen Sicherung. Die Erreichung des damit verbundenen Kernziels, nämlich einer Einkommensumverteilung von der Erwerbs- in die Ruhestandsphase, ist angesichts der demografischen Veränderungen eine erhebliche Herausforderung. Lösungen für diese Herausforderung betreffen Millionen von Bürgerinnen und Bürgern sehr langfristig und sollten daher regelmäßig und mit angemessenem Zeithorizont überprüft werden. In der öffentlichen Diskussion um die Weiterentwicklung der GRV

1 Im Rahmen dieser Studie wird das Nettorentenniveau bzw. Sicherungsniveau vor Steuern als zentrale Ergebnisgröße herangezogen. Zur sprachlichen Vereinfachung wird dabei im Folgenden auch allgemein von „Rentenniveau“ gesprochen.

2 Nach Angaben des Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung würden bei voller Nutzung der Riester-Rente bis 2029 die Leistungsrücknahmen in der GRV ausgeglichen oder sogar leicht überkompensiert, sodass ein höheres Gesamtversorgungsniveau möglich wäre als ohne Reform, vgl. Bundesregierung (2015). Die Abschlussquoten im Bereich der privaten und betrieblichen Altersvorsorge und insbesondere die Verteilung der „Teilnehmer“ nach soziodemografischen Merkmalen deuten allerdings auf Nachbesserungsbedarf hin.

stehen derzeit diverse Ansätze, die im Rahmen des Forschungsvorhabens mit Blick auf ihre quantitativen Wirkungen hin untersucht werden.³ Der Untersuchungszeitraum reicht bis zum Jahr 2050.

Kernelemente sind eine Aussetzung der Teilfundierung durch Riester-Rente und Entgeltumwandlung zugunsten einer zusätzlichen, erhöhten Beitragszahlung in der GRV. Mit anderen Worten: eine Rückbesinnung auf das Umlageverfahren, die mit Leistungsausweitungen im Sinne einer Anhebung des Rentenniveaus, Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente, einer Stärkung der Nachhaltigkeitsrücklage sowie einer Demografiereserve einhergehen soll. Zudem soll die GRV in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung umgebaut werden. Das heißt, es erfolgt eine Eingliederung von bislang nicht in der GRV versicherten Personenkreisen.

Teil A der vorliegenden Studie zeigt ausgehend vom gesetzlichen Status quo, welche Entwicklung die GRV in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich nehmen wird, wenn ausgewählte Reformmaßnahmen umgesetzt werden. Zunächst erfolgt dabei eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen („Partialanalyse“), bevor in einem zweiten Schritt die Reformwirkungen ausgewählter Einzelmaßnahmen im Zusammenspiel quantifiziert werden („Gesamtmodell“).

Teil A der Studie fasst die zentralen Ergebnisse und das methodische Vorgehen zusammen und ist wie folgt gegliedert: [Kapitel 2](#) erläutert zunächst den Modellapparat sowie die zugrundeliegende Datenbasis, die zur Berechnung der Reformwirkungen verwendet wurde. [Kapitel 3](#) stellt dann die Status-quo-Prognose zur Finanzierungs- und Leistungsseite der GRV bis zum Jahr 2050 vor. Diese Referenzentwicklung dient als Ausgangspunkt für die vorgestellten Reformoptionen. [Kapitel 4](#) widmet sich den Maßnahmen im Einzelnen, bevor in [Kapitel 5](#) ein Gesamtmodell mit der simultanen Umsetzung ausgewählter Vorschläge berechnet wird. Teil A der Studie schließt mit einem kurzen Fazit ([Kapitel 6](#)).

³ Eine abschließende qualitative Bewertung ist nicht Ziel der Studie, sondern bleibt dem Leser und den politischen Akteuren überlassen. Die Ergebnisse sollen aber die Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge verdeutlichen und dazu beitragen, die in der Diskussion vorgebrachten Argumente sowie das Für und Wider einer grundsätzlichen Rentenreform mit aktuellen Zahlen zu fundieren. Vgl. für einen Einstieg in Pro- und Kontra-Argumente etwa Fachinger (2016) und Börsch-Supan (2016).

2 VORGEHEN UND METHODIK

Um die Auswirkungen rentenpolitischer Vorschläge in der langen Frist quantitativ bestimmen zu können, ist eine Prognose der Entwicklung zentraler Bestimmungsgrößen notwendig. Zu den relevanten Faktoren gehören dabei die demografische und die wirtschaftliche Entwicklung. Als Datengrundlagen fließen dabei insbesondere die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, diverse Rentenstatistiken, die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung und weitere in den Modellen hinterlegte Makrodaten ein.

Für die Demografie unterstellen wir die Variante 2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts.⁴ Die für die Untersuchung relevanten ökonomischen Rahmendaten basieren auf der neuen Basisprognose des Prognos Weltreports 2016.⁵

Auf der Makroebene nutzen wir unser Weltwirtschaftsmodell VIEW für zentrale ökonomische Größen wie Erwerbstätigkeit (Arbeitsvolumen, Zahl der Erwerbstätigen und Erwerbslosen), das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und beispielsweise die Lohndynamik in Deutschland.

Für die Entwicklung der Rentenversicherung im Status quo sowie die Simulation der Reformvorschläge nutzen wir das Sozialversicherungsmodell OCCUR. Die Berechnungen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszeige (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) werden in einem konsistenten Referenzrahmen zur weltwirtschaftlichen Entwicklung durchgeführt (**Kasten**). Sofern methodische Anpassungen notwendig sind, um die genannten Reformvorschläge im Modell umzusetzen, werden diese in den jeweiligen Unterabschnitten thematisiert. Dies gilt auch für ergänzende Datenquellen und Annahmesetzungen.

Die makroökonomischen Rahmenszenarien werden für das Forschungsvorhaben anhand von zwei Modellen (VIEW und OCCUR) gerechnet, die von der Prognos AG eigenständig entwickelt wurden. Die Programme werden laufend gepflegt und aktualisiert.

4 Die Variante 2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung unterstellt, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von aktuell 77,7 (82,8) bis 2060 auf 84,8 (88,8) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 200.000 Personen unterstellt, vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (2015a).

5 Vgl. Prognos (2016).

Prognos-Weltwirtschaftsmodell VIEW (Versatile Integrated Economic World Model)

VIEW ist ein globales Prognose- und Simulationsmodell, welches detailliert und konsistent die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft darstellt. Interaktionen und Rückkoppelungen zwischen den einzelnen Ländern werden in dem Modell explizit erfasst und modelliert. Seine analytische Aussagekraft geht daher weit über die isolierter Ländermodelle mit exogen gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus. In der aktuellen Version umfasst VIEW die, gemessen an der Wirtschaftsleistung, 42 wichtigsten Länder der Welt und damit über 90 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung.

Ausgehend von zentralen exogen gesetzten Parametern wie etwa der Demografie, der zukünftigen Entwicklung des internationalen Ölpreises oder der Konsolidierungsvorgaben für die staatlichen Haushalte werden mit VIEW Prognosen für die Weltwirtschaft und die einzelnen Länder erstellt. Darüber hinaus ermöglicht VIEW die Erstellung verschiedenster Szenarien, in denen z. B. alternative Entwicklungen in einem Land in all ihren Konsequenzen für die anderen Länder bis ins Detail dargestellt werden können.

VIEW setzt sich aus einzelnen Ländermodellen zusammen. Diese lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: Die Modelle für die 32 führenden Industrieländer (EU-24, Norwegen, Schweiz, Kanada, USA, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland) sind strukturell gleich aufgebaut. Sie umfassen ca. 230 makroökonomische Variablen sowie eine Vielzahl außenwirtschaftlicher Parameter. Die Modelle der Schwellenländer sind ähnlich strukturiert, weisen aber aufgrund der schlechteren Datenlage einen geringeren Detaillierungsgrad auf. Die Entwicklung der Wirtschaftsbereiche wird in auf Input-Output-Tabellen basierenden Submodulen der Ländermodelle bestimmt. Die historischen Daten reichen in der Regel bis in das Jahr 1970 zurück, der Prognosezeitraum erstreckt sich bei Bedarf bis zum Jahr 2050.

Ein einzelnes Landmodell kann isoliert von den anderen Modellen mit gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gerechnet werden. Im Modellverbund tauschen die Ländermodelle solange Informationen (Importnachfrage, Zins-, Preis- und Lohnniveaus etc.) miteinander aus, bis eine stabile Lösung für alle Variablen in allen Ländermodellen gefunden wird.

Für das Forschungsvorhaben liefert VIEW – eingebettet in die weltwirtschaftliche Entwicklung – makroökonomische Rahmengrößen für Deutschland auf Basis der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Variante 2). Die für die Sozialversicherungszweige relevanten Größen, z. B. die Beschäftigungsentwicklung, Wachstums- und Preisinformationen, werden direkt an OCCUR übergeben. Die interaktive Schnittstelle zwischen den Modellen erlaubt es dabei nicht nur, die Effekte von Wachstum und Demografie auf die Sozialversicherungen abzubilden, sondern auch, in umgekehrter Richtung Wirkungen steigender Beitragsätze auf wirtschaftliche Kerngrößen wie Wachstum und Beschäftigung zu simulieren.

Prognos-Sozialversicherungsmodell OCCUR (Outlook on Cure, Care, Unemployment and Retirement)

OCCUR ist ein integriertes Prognose- und Simulationsmodell, welches die zukünftige Entwicklung der Finanzierungsströme in und zwischen den Sozialversicherungssystemen detailliert abbildet. Die Berechnungen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) werden in einem konsistenten Referenzrahmen zur weltwirtschaftlichen Entwicklung (VIEW) durchgeführt. Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung setzen dabei auf dem makroökonomischen Szenario aus VIEW auf, können für Szenarienrechnungen aber beliebig variiert werden.

Endogene Ergebnisse von OCCUR sind u. a. die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts, die durchschnittliche Zahl der Entgeltpunkte je Versicherten, das Nettorentenniveau und die Beitragssatzentwicklung. Die zentralen Ergebnisgrößen werden in Abhängigkeit des gesetzlichen Status quo oder unter geeigneten Reformszenarien bestimmt. Dabei kommunizieren die einzelnen Sozialversicherungszweige untereinander, wobei Rückkoppelungseffekte zwischen der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und der wirtschaftlichen Entwicklung quantifiziert werden. Die Ergebnisse von OCCUR können auch in das Prognos-Mikrosimulationsmodell übergeben werden, um die Wirkungen auf den Einzelnen und Verteilungseffekte von Reformen zu untersuchen.

3 GRUNDLAGEN UND REFERENZENTWICKLUNG

Die Grundvoraussetzung für ein langfristig stabiles Umlageverfahren ist eine günstige Altersstruktur der Bevölkerung. Nach dem Prinzip des Umlageverfahrens finanziert stets die junge (erwerbstätige) Generation mit ihren Beitragszahlungen die Rentenleistungen der alten (vormals erwerbstätigen) Generation. Die junge Generation erwirbt dabei ihrerseits das Versprechen, im Ruhestand von ihren Nachkommen versorgt zu werden. Dieser implizite Generationenvertrag funktioniert solange, wie die relative Anzahl von Beitragszahlern und Rentempfängern ein angemessenes Verhältnis von Zahllast und Versorgungsleistung ermöglicht. Zwei zentrale Veränderungen können das Umlageverfahren aus dem Gleichgewicht bringen: fehlende Nachkommen und eine längere Verweildauer im Ruhestand. Für die deutsche Bevölkerung treffen beide Aspekte zu. Die Geburtenrate ist seit den 1970er Jahren konstant niedrig, während die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer stetig zunimmt. Die Notwendigkeit, Reformen der GRV zu diskutieren, ist somit im Kern auf die absehbaren demografischen Veränderungen in den kommenden Jahrzehnten zurückzuführen.

In der vorliegenden Untersuchung ist in der Referenzentwicklung sowie in allen Szenarien die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Variante 2) unterstellt. Demnach schrumpft die Bevölkerungszahl von 81,4 Millionen Einwohnern (2015) in den kommenden 35 Jahren auf 76,1 Millionen. Im selben Zeitraum schreitet die Alterung der Bevölkerung deutlich voran: Kommen derzeit noch 35 Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter) auf 100 Personen im Erwerbsalter (20–64 Jahre), sind es künftig 57. Dabei steigt das Medianalter der Bevölkerung auf 50 Jahre, sodass im Jahr 2050 jeweils exakt die Hälfte der Bevölkerung über und unter dieser Altersgrenze liegt.⁶

Aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung geht im Zuge der Alterung die Zahl der Erwerbstätigen fast doppelt so schnell zurück wie die Gesamtzahl der Einwohner (–0,4 % zu –0,2 % p. a.). Trotz steigender Erwerbsquoten und damit einer fortlaufend stärkeren Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials dämpft diese Entwicklung im hier gezeigten Referenzszenario das

⁶ In Variante 2 entspricht ein Medianalter von 50 Jahren dabei dem Maximum im Zeitraum 1950–2060, da der Wert jenseits von 2050 wieder leicht rückläufig ist. Im Vergleich zu 1969 ist das Medianalter damit um 50 Prozent gestiegen. Damals war die deutsche Bevölkerung mit einem Medianalter von 33,5 Jahren deutlich jünger. Der Altenquotient lag seinerzeit bei 24, vgl. Statistisches Bundesamt (2015a).

Tabelle 1

Zentrale Größen auf einen Blick (Referenzszenario, Eurobeträge in Preisen 2015)

| | 2015 | 2050 | Veränderung p. a. |
|--|-------|-------|----------------------|
| Bevölkerung (Mio.) | 81,4 | 76,1 | -0,2 % |
| Erwerbstätige (Mio.) | 43,2 | 38,1 | -0,4 % |
| Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Mio.) | 31,1 | 27,2 | -0,4 % |
| Rentnerinnen und Rentner (Mio.) | 20,8 | 26,0 | +0,6 % |
| Altenquotient (65+/20–64 Jahre) | 35 | 57 | |
| Beitragseinnahmen (Mrd. Euro) | 191,2 | 419,7 | |
| Bundeszuschüsse, allg. & zusätzlich (Mrd. Euro) | 68,1 | 148,8 | |
| Rentenausgaben der GRV (Mrd. Euro) | 243,2 | 532,6 | |
| Kostenorientierter Rentenbeitragssatz (Prozent) | 18,7 | 24,4 | |
| Nettorentenniveau vor Steuern (Prozent) | 48,1 | 41,0 | |

Quelle: Prognos 2016

Wirtschaftswachstum in Deutschland. Mit der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt geht auch die Zahl der für die Rentenversicherung relevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von aktuell gut 31 Mio. auf 27,2 Mio. Personen zurück. Auf der anderen Seite steigt die Zahl der Rentnerinnen und Rentner bis 2050 um ein Viertel an, von heute 20,8 Mio. auf dann 26 Mio. Personen. **Tabelle 1** fasst die Grundlagen der ökonomischen Entwicklung und ausgewählte Ergebnisse für das Referenzszenario bis zum Jahr 2050 zusammen.

Die Ausgaben der GRV summieren sich im Jahr 2015 auf insgesamt 271 Mrd. Euro, davon 243,2 Mrd. Euro für Renten.⁷ Letztere steigen um

⁷ Die übrigen Ausgaben umfassen insbesondere die Beiträge und Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR), Leistungen zur Teilhabe sowie Verwaltungs- und Verfahrenskosten. Die Angaben beziehen sich auf die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt, einschließlich Knappschaft, vgl. für die Basisdaten Deutsche Rentenversicherung (2015a). Letzter Wert in der Statistik ist derzeit 2014, die Angaben für 2015 sind geschätzt. Sofern nicht anders erwähnt, werden alle Eurobeträge in Preisen 2015 ausgewiesen.

mehr als das Doppelte auf 532,6 Mrd. Euro im Jahr 2050. Auf der Einnahmeseite sind die Beitragszahlungen der Arbeiter und Angestellten mit derzeit 191,2 Mrd. Euro die größte Position. Auch diese steigen in der Prognose um den Faktor 2,2 und erreichen im Jahr 2050 419,7 Mrd. Euro (in Preisen 2015). Neben den Beitragseinnahmen erhält die GRV Zuschüsse aus Steuermitteln. Diese belaufen sich aktuell auf ca. 68,1 Mrd. Euro und decken etwa 25 Prozent der Ausgaben. Da die Entwicklung der Bundeszuschüsse an die Beitrags- und Lohnentwicklung gekoppelt ist, steigen auch hier die Einnahmen etwa um den Faktor 2,2 auf 148,8 Mrd. Euro im Jahr 2050 an.⁸

Für das umlagefinanzierte Rentensystem folgt bereits bei allein demografischer Betrachtung, dass die Renten einer stetig größer werdenden Zahl an Leistungsempfängern von immer weniger Beitragszahlern finanziert werden müssen. In der Folge steigt bei Fortschreibung des gesetzlichen Status quo der Beitragssatz um ca. 30 Prozent an und liegt im Jahr 2050 bei 24,4 Prozent (Abbildung 1).

Der gesetzliche Status quo beinhaltet dabei die derzeit gültige Gesetzgebung. Er umfasst sowohl das Rentenpaket von 2014 (u. a. Mütterrente, „Rente mit 63“) als auch die Reformen seit der Jahrtausendwende, mit denen das Rentensystem auf die schon damals absehbaren soziodemografischen Trends vorbereitet wurde. Auf der Beitragsseite bedeuten die Reformen unter dem Strich eine Entlastung. Mit anderen Worten: Ohne die Reformen wäre die Beitragssatzentwicklung deutlich dynamischer verlaufen.⁹ Auf der Leistungsseite zeigen sich die Reformen in einem bis 2050 um ca. 15 Prozent sinkenden Nettorentenniveau vor Steuern. Dieses liegt im Jahr 2015 bei 48,1 Prozent und schrumpft unter anderem durch die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf 41 Prozent.

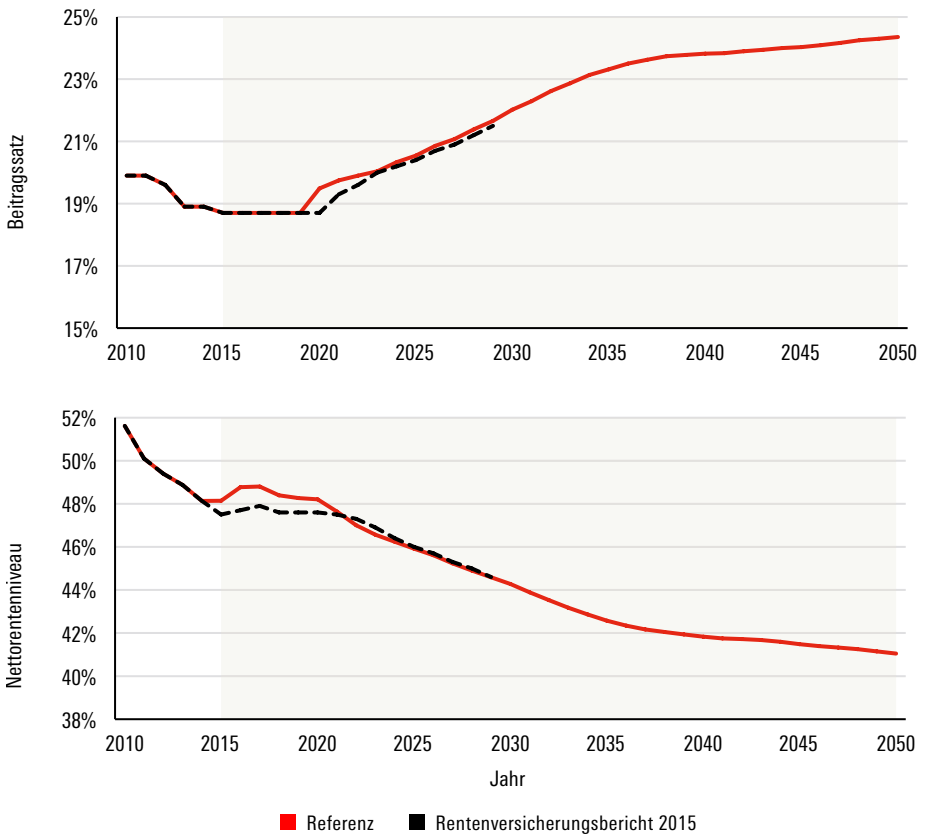
Die Abbildung zeigt, dass die hier berechneten Entwicklungen bis zum Jahr 2029 tendenziell auf dem von der Bundesregierung erwarteten Verlauf liegen. Entsprechend stellen sie für die im Folgenden dargestellten Reformwirkungen eine geeignete Referenz für die politische Diskussion dar. Grund-

8 Der allgemeine Bundeszuschuss wird im Modell mit der Entwicklung des Beitragssatzes und der Löhne je Arbeitnehmer fortgeschrieben. Der zusätzliche Bundeszuschuss folgt der Dynamik der Brutto-lohn- und -gehaltssumme.

9 Der Riester-Faktor und der Nachhaltigkeitsfaktor sowie die Anhebung der Regelaltersgrenzen um zwei Jahre wirken dabei bremsend auf die Beitragssatzentwicklung; das Rentenpaket hat die Dynamik durch die Leistungsausweitungen hingegen wieder beschleunigt. Im Falle der Mütterrente ist dies insbesondere darauf zurückzuführen, dass diese – dem Grunde nach – versicherungsfremde Leistung bislang nicht steuer-, sondern beitragsfinanziert ist.

Abbildung 1

Beitragssatz und Nettorentenniveau im Referenzszenario (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016, Rentenversicherungsbericht (RVB) gemäß Bundesregierung (2015)

sätzlich ist festzuhalten, dass die vom Gesetzgeber festgelegten Ober- und Untergrenzen für den Beitragssatz (20 und 22 Prozent) und das Nettorentenniveau (46 und 43 Prozent) sowohl im Jahr 2020 als auch 2030 voraussichtlich eingehalten werden. Jenseits von 2030 nimmt die Dynamik in beiden Entwicklungen allerdings nochmals spürbar zu, da es aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung in diesem Zeitraum zu besonders starken Verschiebungen kom-

men wird. Hintergrund ist der fortschreitende Wechsel der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre in den Ruhestand. Das Beitragssatzziel von 22 Prozent wird daher in der vorliegenden Referenzentwicklung ab 2031 nicht mehr zu halten sein. Das Nettorentenniveau fällt nach unseren Berechnungen ab 2034 unter die Grenze von 43 Prozent. Spätestens dann wäre der Gesetzgeber zum Handeln aufgefordert. Eine vorausschauende Rentenpolitik sollte somit über das Jahr 2030 hinausschauen. Die in Rahmen dieses Gutachtens ausgewählten Reformvorschläge werden daher analog zur Referenz bis zum Jahr 2050 quantifiziert.

4 REFORMVORSCHLÄGE IN DER PARTIALBETRACHTUNG

Ziel der vorliegenden Studie ist die systematische Überprüfung ausgewählter Reformvorschläge zur GRV, die sich in der fachlichen und insbesondere der politischen Diskussion befinden. Dazu gehören einerseits Reformmaßnahmen, die auf der Finanzierungsseite der Rentenversicherung ansetzen, andererseits Konzepte, die auf der Leistungsseite angesiedelt sind.

Im Einzelnen werden untersucht:

- Aufstockung der Nachhaltigkeitsrücklage
- Aufbau einer Demografiereserve
- Einführung einer Erwerbstätigenversicherung
- Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage
- Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente
- Stabilisierung des Leistungsniveaus durch Aussetzung des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors

Zunächst erfolgt eine separate Umsetzung der genannten Vorschläge ausgehend vom Referenzszenario, um eine Abschätzung der quantitativen Auswirkungen der Einzelmaßnahmen zu erhalten. Dargestellt werden in der Regel die zentralen Größen Beitragssatz, Rentenniveau, Einnahmen und Ausgaben der GRV sowie ggf. die Anzahl an Beitragszahlern und Rentnern.¹⁰

4.1 Nachhaltigkeitsrücklage

Die im Umlageverfahren finanzierte GRV verfügt über eine Nachhaltigkeitsrücklage, deren Ziel der Ausgleich unterjähriger Einnahme- und Ausgabenschwankungen und damit eine Verstetigung der Beitragssatzentwicklung ist. Darüber hinaus kann die Nachhaltigkeitsrücklage zum Ausgleich überjähriger, konjunktureller Schwankungen herangezogen werden. Aktuell sieht das Gesetz vor, dass die Rücklage einen Korridor von 0,2 (Mindestrücklage) bis 1,5 Monatsausgaben (Höchstnachhaltigkeitsrücklage) nicht unter- oder über-

¹⁰ Sofern nicht anders erwähnt, erfolgt der Ausweis von Eurobeträgen (Ausgaben, Einnahmen, Bundeszuschüssen etc.) stets in Preisen 2015.

schreiten darf. Gemäß § 216 SGB VI in Verbindung mit § 158 SGB VI ist der Beitragssatz für das folgende Jahr neu festzusetzen, wenn bei Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes die Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende voraussichtlich außerhalb des Zielkorridors liegen würde.

Ob die Nachhaltigkeitsrücklage (ehemals Schwankungsreserve) in ihrer Höhe zur Erfüllung der Ziele angemessen ist, wird unterschiedlich beurteilt.¹¹ Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Stabilität des Arbeitsmarkts im Zeitablauf verändern. Von der Deutschen Rentenversicherung wurde mit Blick auf künftige unterjährige Liquiditätsschwankungen eine Anhebung der Mindestrücklage von 0,2 auf 0,4 Monatsausgaben in die Diskussion gebracht.¹² An dieser Stelle sollen allerdings nicht die Notwendigkeit oder Plausibilität dieser Maßnahme untersucht werden, sondern lediglich die quantitativen Auswirkungen auf Beitragssatz und Rentenniveau.

Maßnahmen und Umsetzung

Folgende Anpassung gegenüber dem gesetzlichen Status quo wird modelliert:

- Die Bandbreiten zum Ausgleich der Nachhaltigkeitsrücklage werden ab dem 1.1.2018 geändert.
- Die Mindestrücklage wird von 20 auf 40 Prozent der durchschnittlichen Ausgaben für einen Kalendermonat verdoppelt.
- Die Höchsthaltigkeitsrücklage wird von aktuell 150 auf 300 Prozent der durchschnittlichen Ausgaben für einen Kalendermonat angehoben.

Wirkungen

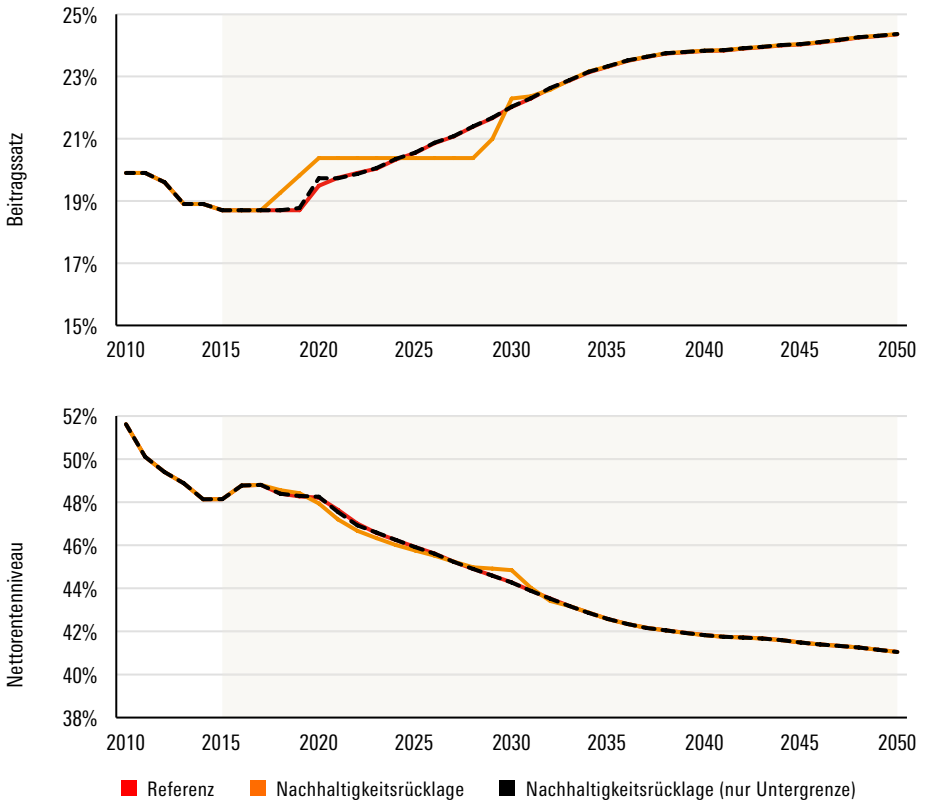
Die Auswirkungen einer Verdoppelung der Nachhaltigkeitsrücklage sind in einem Langfristmodell tendenziell gering, da in einer solchen Projektion weder unterjährige noch überjährige Schwankungen abgebildet werden bzw. auftreten. Entsprechend reagieren die Kerngrößen der Rentenversicherung lediglich in den ersten Jahren nach der Umsetzung der Maßnahme sichtbar auf die Anhebung der Rücklagen. Sobald sich die Anpassung eingependelt hat, folgen Beitragssatz und Rentenniveau wieder dem Verlauf der Referenzentwicklung ([Abbildung 2](#)).

¹¹ Vgl. dazu beispielsweise Sachverständigenrat (2003) oder Fichte (2012).

¹² Vgl. Reimann (2015). Auch die Fraktion Die Linke hat sich für eine Anhebung der Mindestrücklage eingesetzt, vgl. Deutscher Bundestag (2014).

Abbildung 2

Beitragsatz und Nettoentenniveau bei Modifikation der Nachhaltigkeitsrücklage (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

Die Nachhaltigkeitsrücklage liegt im Jahr 2015 bei knapp 37 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,8 Monatsausgaben der GRV. Entsprechend ergibt sich bei Umsetzung einer Verdoppelung der Obergrenze ein erheblicher Auffüllbedarf, um die Lücke zu drei Monatsausgaben zu schließen. Hierfür muss der Beitragsatz zunächst deutlich steigen, rechnerisch um maximal 1,1 Prozentpunkte (im Jahr 2019) gegenüber der Referenz. Bis 2024 liegt der Beitragsatz oberhalb der Referenzentwicklung, kann in der Folgezeit dann aber etwas länger stabil bleiben. Durch die höheren Rücklagen nimmt die Beitragsatz-

stabilität somit zu, da eine Neujustierung des Beitragssatzes erst bei einer drohenden Unter- oder Überschreitung der Grenzwerte erfolgen muss. Quantitativ ist der Entlastungseffekt mit $-1,0$ Beitragssatzpunkten im Jahr 2028 besonders deutlich. Ab 2031 entspricht der Verlauf dann wieder der Referenz. Die doppelte Nachhaltigkeitsrücklage wirkt damit gewissermaßen wie eine „Demografiereserve light“. Den perspektivisch notwendigen Beitragssatzanstieg im demografischen Wandel kann (und soll) eine Veränderung der Nachhaltigkeitsrücklage naturgemäß nicht bremsen.

Das Nettorentenniveau vor Steuern reagiert „spiegelbildlich“ auf die Veränderungen beim Beitragssatz. Über die veränderten Nettoentgelte der Beitragszahler erfolgt die Reaktion im Nenner der Nettorentenniveaus sofort, über die Rentenanpassungsformel¹³ leicht verzögert. Steigende Beitragssätze erhöhen somit das Nettorentenniveau auch dann, wenn sich die durchschnittliche Nettorente selbst (noch) gar nicht erhöht. Das Rentenniveau ist im Ergebnis von 2020 bis 2026 zunächst um bis zu 0,4 Punkte niedriger als in der Referenz, dann ein paar Jahre höher. Die Wirkung ist mit $+0,6$ Punkten im Jahr 2030 maximal. 2033 ist die Angleichung abgeschlossen.

Die große Wirkung auf Beitragssatz und Rentenniveau ist im Grunde vollständig auf die Verdoppelung der Höchstnachhaltigkeitsrücklage zurückzuführen. Wird stattdessen lediglich die Untergrenze angepasst, entfällt der deutliche Auffüllbedarf in den ersten Jahren nach der Reform, da die Nachhaltigkeitsrücklage mit 1,8 Monatsausgaben ohnehin deutlich über der Untergrenze liegt. Entsprechend sind kaum Änderungen am System notwendig und es zeigen sich keine signifikanten Änderungen der Ergebnisgrößen.

Zwischenfazit

Eine Anhebung der Nachhaltigkeitsrücklage ist unproblematisch, da mittel- und langfristig neutral. Ob der gewünschte Stabilisierungseffekt und damit verbunden ein Vertrauensaufbau und eine verstärkte Akzeptanz der GRV in der Bevölkerung erreicht werden können, ist hier nicht zu beantworten.¹⁴

13 Um die Wertbeständigkeit der Renten zu erhalten, werden diese über die Rentenformel an die allgemeine Einkommensentwicklung angepasst, vgl. dazu ausführlich [Kapitel 4.6](#).

14 Da sowohl Entnahmen als auch ein Auffüllen der Nachhaltigkeitsrücklage im Zusammenwirken mit anderen Reformideen die Reaktionen von Beitragssatz und Rentenniveau verzögern und insofern eine Interpretation der direkten Wirkungen anderer Anpassungen erschweren würden, wird die hier berechnete Maßnahme nicht Gegenstand des späteren Gesamtmodells ([Kapitel 5](#)). Im Rahmen des Gesamtmodells gelten die Regelungen des Status quo.

4.2 Demografiereserve

Zurückgehend auf einen Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbunds aus dem Jahr 2013 sollen nachfolgend die finanziellen Auswirkungen der Einführung einer Demografiereserve in der GRV untersucht werden.¹⁵ Die Demografiereserve soll der langfristigen Beitragssatzstabilisierung in der Phase der stärksten demografischen Belastungen dienen. Dazu wird zunächst in der Ansparphase über erhöhte Beitragssätze ein Vermögen aufgebaut, welches in späteren Jahren im Zuge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung als zusätzliche Einnahme verbucht werden kann.

In der Sozialen Pflegeversicherung wurde mit dem Pflegestärkungsgesetz I zum 1.1.2015 ein ähnliches Prinzip umgesetzt. Der Pflegevorsorgefonds ist als Sondervermögen bei der Deutschen Bundesbank angelegt, welches mit 0,1 Beitragssatzpunkten bis Ende 2033 aufgebaut werden soll. Ab 2035 sollen die Mittel zur Sicherung der Beitragssatzstabilität verwendet werden, „wenn ohne eine Zuführung von Mitteln an den Ausgleichsfonds eine Beitragssatzanhebung erforderlich würde“¹⁶.

Maßnahmen und Umsetzung

Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Umsetzung einer Demografiereserve. Zentrale Stellschrauben sind der Beginn und die Dauer der Ansparphase, die jährlichen Beitragssatzerhöhungen sowie der angestrebte Zielbeitrag und die gewünschte Dauer der späteren Phase mit Beitragssatzstabilität. Darüber hinaus ist festzulegen, in welcher Höhe die Demografiereserve verzinst werden soll. In der vorliegenden Studie ist das Konzept der Demografiereserve mit folgenden Annahmen umgesetzt:

- Ziel ist es, einen Beitragssatz festzulegen, der unter den absehbaren demografischen Bedingungen eine Stabilisierung des Rentenbeitrags bis zum Jahr 2050 ermöglicht.
- Ab dem 1.1.2018 erfolgt eine schrittweise Erhöhung des GRV-Beitragssatzes. Die Erhöhung beträgt jährlich jeweils 0,3 Prozentpunkte bis zu einem Beitragssatz von 22 bzw. 23 Prozent. Der Zielbeitragssatz wird demnach im Jahr 2025 bzw. 2028 erreicht.

¹⁵ Vgl. DGB (2013). Das Rentenkonzept sah seinerzeit vor, den Beitragssatz in Stufen von 0,3 Punkten bzw. ab 2021 in Schritten von 0,1 Punkten bis auf 22 Prozent im Jahr 2025 anzuheben und dann einzufrieren.

¹⁶ § 136 Erstes Pflegestärkungsgesetz.

- Der entstehende Kapitalstock wird als Sondervermögen geführt, durch die Deutsche Rentenversicherung (DRV) selbst verwaltet und mit 1,0 Prozent real jährlich verzinst.¹⁷

In der Systematik der Rentenanpassungsformel und der Nettorentenniveau-berechnung führen Beitragssatzänderungen zu Rückwirkungen beim Rentenniveau. Während der Ansparphase führt die Demografiereserve demnach aufgrund der Beitragssatzsteigerungen zu einer (beschleunigten) Rentenniveausenkung. In der Abschmelzphase fließen dann finanzielle Mittel zur Beitragssatzstabilisierung in das System und bewirken – im Vergleich zur Referenzrechnung – eine Erhöhung des Rentenniveaus.

Wirkungen

Die Einführung einer Demografiereserve beeinflusst die Finanzierungsströme der GRV über den gesamten Prognosezeitraum. [Abbildung 3](#) zeigt zunächst die quantitative Entwicklung der Demografiereserve in den beiden Varianten mit einem Zielbeitragssatz von 22 bzw. 23 Prozent. Der Kapitalstock wird zunächst aufgebaut und erreicht sein jeweiliges Maximum im Jahr 2030 bzw. 2034 mit gut 230 bzw. knapp 360 Mrd. Euro. Dies entspricht gut acht bzw. elf Monatsausgaben der GRV im jeweiligen Szenario.

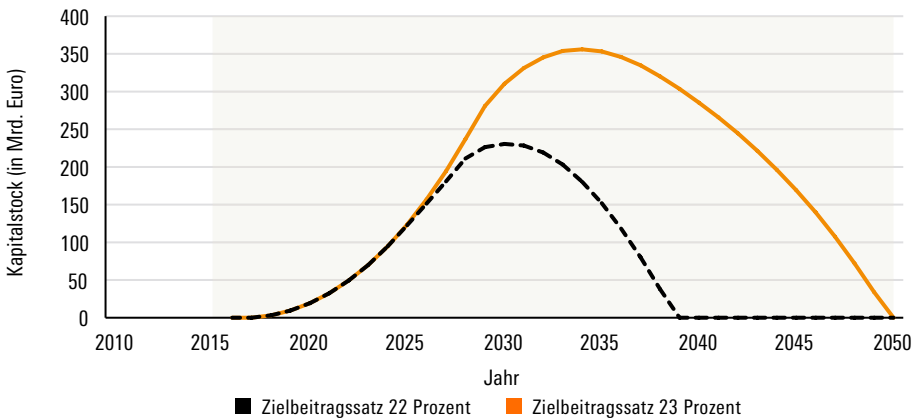
Die Demografiereserve wird bei einem Zielbeitrag von 22 Prozent bis einschließlich 2029 bespart, da der Beitragssatz im Reformszenario höher ist als in der Referenz. Bei einem Zielbeitragssatz von 23 Prozent dauert die Ansparphase etwas länger, nämlich bis 2033. Ab dem Jahr 2039 respektive 2050 ist die jeweilige Demografiereserve vollständig aufgezehrt. Während der Anspar- und Entnahmephase wird der Kapitalstock mit einem Zinssatz in Höhe von 1,0 Prozent verzinst.¹⁸

[Abbildung 4](#) zeigt die Beitragssatzentwicklung für die beiden Varianten der Demografiereserve. Bei einer schrittweisen Erhöhung um 0,3 Punkte pro Jahr ab 2018 dauert es bis zum Jahr 2025, bis ein Zielbeitragssatz von 22 Pro-

17 Die Verwaltung durch die DRV ist dabei lediglich ein gedankliches Konstrukt und hat auf die Modellierung keinen Einfluss. Entscheidend ist vielmehr, dass die Demografiereserve als Sondervermögen außerhalb des üblichen Finanzierungsrahmens angelegt wird, da die angesparten Mittel andernfalls im Umlageverfahren umgehend wieder abfließen würden.

18 Sensitivitätsanalysen bezüglich der Höhe des angenommenen Zinssatzes zeigen, dass ein um einen Prozentpunkt höherer Zins die Phase der Beitragssatzstabilität oder anders ausgedrückt die Reichweite der Demografiereserve um etwa zwei bis drei Jahre verlängert. Die Ergebnisse werden demnach durch die Wahl des Zinses nicht substantiell verändert.

Entwicklung der Demografiereserve (in Preisen 2015) (2010–2050)



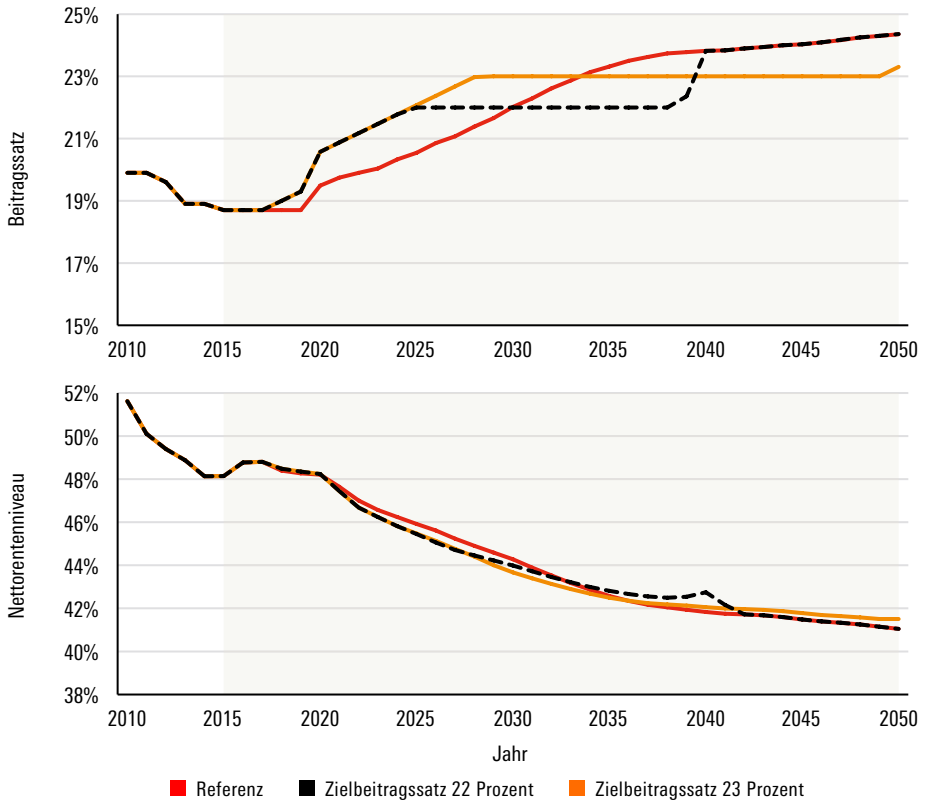
Quelle: Prognos 2016

zent erreicht ist. In der Folgezeit wird der Beitragssatz solange stabil gehalten, bis die Demografiereserve vollständig aufgebraucht ist. Unter diesen Bedingungen muss der Beitragssatz im Jahr 2039 erstmals wieder angehoben werden. Die Demografiereserve reicht daher nicht aus, um das Ziel der Beitragssatzstabilität bis zum Jahr 2050 sicherzustellen. Dies ist erst bei einem Zielbeitragssatz von 23 Prozent möglich. In diesem Fall verlängert sich die Ansparphase bis zum Jahr 2028.¹⁹ Unter den getroffenen Annahmen reicht die Demografiereserve dann bis 2049, 2050 müsste der Beitragssatz um 0,3 Punkte angehoben werden, ab 2051 folgt er dann wieder dem Verlauf der Referenzentwicklung.

Das Nettorentenniveau regiert erwartungsgemäß auf die veränderte Beitragssatzdynamik. Zunächst ergibt sich durch die gesunkenen Nettoentgelte eine minimale Steigerung des Rentenniveaus, bis die über die Rentenanpassungsformel leicht verzögerte Wirkung das Niveau dämpft. Die steigenden Beitragssätze bremsen die Rentenanpassung gegenüber der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter ab, das Rentenniveau sinkt daher – je nach Varian-

¹⁹ Alternativ wäre es möglich, die Zuführungen zur Demografiereserve durch eine schnellere Anhebung des Beitragssatzes zu erhöhen.

Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Einführung einer Demografiereserve (2010–2020)



Quelle: Prognos 2016

te – im Zeitraum bis 2020 bis 2035 um bis zu $-0,6$ Prozentpunkte ab. Durch das Entsparen der Demografiereserve kann der Beitragssatz danach (vorerst) stabil gehalten werden. Die dämpfende Wirkung auf die Rentenanpassung entfällt und das Nettorentenniveau steigt in der Folge gegenüber der Referenzentwicklung an. Bei einem Zielbeitragssatz von 22 Prozent ergibt sich bis zum Jahr 2041 ein leicht höheres Rentenniveau (ca. $+0,4$ Prozentpunkte). Bei einem Zielbeitragssatz von 23 Prozent verbleibt das Rentenniveau hingegen bis 2050 auf einem etwas höheren Wert.

Tabelle 2

Zentrale Größen auf einen Blick (Demografiereserve 23 %, Eurobeträge in Preisen 2015)

| | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Beitragseinnahmen (Mrd. Euro) | 191,2 | 220,5 | 293,7 | 340,9 | 401,6 |
| Bundeszuschüsse, allg. & zusätzlich (Mrd. Euro) | 68,1 | 74,8 | 98,6 | 119,3 | 144,0 |
| Demografiereserve (Mrd. Euro) | 0,0 | 19,2 | 310,3 | 285,2 | 0,0 |
| Rentenausgaben der GRV (Mrd. Euro) | 243,2 | 266,5 | 347,3 | 450,0 | 542,1 |
| Kostenorientierter Rentenbeitragssatz (Prozent) | 18,7 | 20,6 | 23,0 | 23,0 | 23,3 |
| Nettorentenniveau vor Steuern (Prozent) | 48,1 | 48,2 | 43,7 | 42,1 | 41,5 |

Quelle: Prognos 2016

Die Einführung der Demografiereserve beeinflusst auch die Entwicklung des Bundeszuschusses. Gegenüber der Referenz steigt die Beteiligung der Steuerzahler zunächst spürbar an. Im Jahr 2030 liegt der Bundeszuschuss (allgemein und zusätzlich) bei 98,6 Mrd. Euro und damit um 3 Mrd. Euro über dem Referenzwert, im Jahr 2050 hingegen ergibt sich eine Entlastung in Höhe von fast 5 Mrd. Euro. Die Rentenausgaben sind zunächst etwas niedriger als in der Referenz, jenseits von 2030 hingegen höher (Tabelle 2).

Zwischenfazit

Eine Demografiereserve kann nach den vorliegenden Ergebnissen dazu beitragen, den Beitragssatz zur GRV langfristig auf einem Niveau von 23 Prozent zu stabilisieren. In der langen Frist werden andernfalls fällige Beitragssatzsteigerungen vermieden und somit künftige Generationen von Beitragszahlern entlastet. Für heutige Beitragszahler steigt die Belastung hingegen an, da sie bis ca. 2030 in der Ansparphase der Demografiereserve höhere Beiträge entrichten müssen. Wie gezeigt, steigt in der Ansparphase gleichzeitig auch die Belastung der Steuerzahler.

Für heutige und zukünftige Rentnergenerationen bewirkt eine Demografiereserve vergleichsweise schwache Be- und Entlastungen. Aktuelle Rentnerinnen und Rentner erhalten zunächst geringere Anpassungen ihre Altersbezüge und werden demnach gegenüber dem Referenzszenario schlechter

gestellt. Wenn hingegen die Demografiereserve in der langen Frist den Beitragssatz stabilisiert, profitieren die Rentnerinnen und Rentner von höheren Anpassungen ihrer Alterseinkommen aus der GRV.

Unter dem Strich ergibt sich langfristig ein kaum verändertes Rentenniveau. Denn auch bei Einführung einer Demografiereserve erfolgt weiterhin eine signifikante Absenkung. Ursächlich hierfür sind der Nachhaltigkeitsfaktor (Kapitel 4.6.1) und neben der Beitragssatzentwicklung der ebenfalls im sogenannten Beitragsfaktor in der Rentenanpassungsformel wirkende Altersvorsorgeanteil (Kapitel 4.6.2). Dennoch gibt es einen Aspekt, der bei der Einführung einer Demografiereserve zu beachten ist: Dem System kommt ein „Mengeneffekt“ zugute. In der Ansparrphase werden nicht nur pro Kopf höhere Beiträge bezahlt, sondern auch von relativ vielen Beitragszahlern. Einen positiven Beitrag kann eine Demografiereserve – wie der Name es nahelegt – eben nur dann entfalten, wenn unter verhältnismäßig günstigen soziodemografischen Voraussetzungen (hohe Beschäftigungslage) für entsprechend schlechtere Zeiten vorgesorgt wird. Mit anderen Worten: Je größer das Delta zwischen dem Beitragssatz mit und ohne Demografiereserve ausfällt, desto länger können später die Kosten der Alterung abgedeckt werden. Um zu prüfen, ob dieser „Mengeneffekt“ im Zusammenspiel mit anderen Reformoptionen genutzt werden kann, wird die Demografiereserve im späteren Gesamtmodell umgesetzt.

4.3 Erwerbstätigenversicherung

Das Konzept der Erwerbstätigenversicherung ist in Forschung und Literatur bereits vielfach Gegenstand von Untersuchungen gewesen. So finden sich Befürworter, die beispielsweise die Demografieanfälligkeit des Kapitaldeckungsverfahrens anführen oder darauf verweisen, dass bestimmten Personengruppen ohne eine Absicherung in der GRV Altersarmut drohen würde. Weitere Argumente für die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung sind potenzielle Finanzierungsvorteile (Entlastungseffekte) für die Rentenversicherung und allgemein der Gleichbehandlungsgrundsatz zwischen den verschiedenen Gruppen von Erwerbstätigen. Kritiker erwarten durch eine Erwerbstätigenversicherung (zumindest langfristig) mehr Probleme als Vorteile. Beispielsweise wird argumentiert, dass gerade die im Alter besonders armutsgefährdeten Selbstständigen in der Erwerbsphase keine zusätzlichen finanziellen Spielräume zur Finanzierung der Rentenbeiträge haben würden. Für den Staat und die Rentenversicherung sei eine Erwerbstätigenversicherung

zudem im besten Fall ein (intertemporales) Nullsummenspiel, wenn nicht gar ein Verlustgeschäft.

Die Diskussion wurde in der Forschungsliteratur zuletzt in den Jahren 2008 bis 2010 intensiv geführt. So haben sich u. a. Rische (2008), Döring (2008), Wirth und Müllenmeister-Faust (2009), Ziegelmeyer (2010) und Jess (2010) mit unterschiedlichen Fragen rund um das Konzept der Erwerbstätigenversicherung auseinandergesetzt. Auch die Prognos hat bereits in früheren Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung und die Deutsche Rentenversicherung u. a. die Potenziale einer Eingliederung von Selbstständigen in die GRV untersucht (siehe folgenden Kasten).

Fortentwicklung der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung (Teil 1: Konsequenzen einer Erwerbstätigenversicherung auf Einkommensverteilung, Beitragssatz und Gesamtwirtschaft; Teil 2: Splitting des Gesamteffektes auf einzelne Personengruppen), im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (2011)

Das Gutachten konzentriert sich auf die Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung und die daraus resultierenden Veränderungen der Verteilungsrelation. Es basiert auf Rechenergebnissen mit dem ökonomischen Langfrist-Projektionsmodell der Prognos AG. Die Untersuchung findet zunächst positive Effekte für die ökonomische Entwicklung. Langfristig jedoch ist mit einer Umkehr der Effekte zu rechnen. Eine Aufspaltung des Gesamteffekts auf die einzelnen neu einzugliedernden Personengruppen zeigt, dass der Großteil der positiven Effekte mittel- und langfristig auf eine Erhöhung der staatlichen Leistungen, vor allem für die Übernahme der in einer Erwerbstätigenversicherung von den Beamten neu zu tragenden Rentenversicherungsbeiträge, zurückzuführen ist.

Szenarien einer Eingliederung der Selbstständigen ohne obligatorische Alterssicherung in die gesetzliche Rentenversicherung, im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund, Berlin (2008)

Die Prognos hat mit dem Prognos-Makromodell die Auswirkungen einer Eingliederung der Selbstständigen ohne obligatorische Altersvorsorge für die gesetzliche Rentenversicherung berechnet. Vor dem Hintergrund fehlender systematischer Absicherung dieses Personenkreises war für die über 2,5 Mio. Menschen ein deutlicher Anstieg der Sozialhilfeleistungen im Alter zu erwarten.

Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung, im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (2008)

Dieses Kurzgutachten befasst sich mit Möglichkeiten der Ausgestaltung der Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung. Fragestellungen nach der Eingliederung neuer Personengruppen und der Höhe der zukünftig zu tragenden Beitragslasten werden hier diskutiert.

Makroökonomische Auswirkungen einer Bürgerversicherung im Gesundheitswesen, im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (2007)

Mit einem Zeithorizont bis 2030 wurden verschiedene Varianten einer Finanzierung der GKV vor dem Hintergrund des Status quo untersucht. Die Untersuchung umfasst Sensitivitätsrechnungen zu zentralen Annahmen und außerdem Varianten zum Status quo.

Seither haben sich die ökonomischen Rahmenbedingungen und der gesetzliche Status quo deutlich verändert, sodass eine Neuberechnung ausgewählter Aspekte für eine quantitative Wirkungsanalyse sinnvoll ist. Aktuell hat das DIW ein Gutachten zu den Wirkungen einer Bürgerversicherung vorgelegt.²⁰

Maßnahmen und Umsetzung

Im vorliegenden Gutachten wird folgende Variante modelliert:

- Die Erwerbstätigenversicherung wird ab dem 1.1.2022 eingeführt.
- Eingegliedert werden folgende Beschäftigtengruppen (nur Neuzugänge):
 - Selbstständige, unabhängig von ihrer bisherigen Alterssicherung
 - geringfügig Beschäftigte
- Der Personenbestand vor dem 1.1.2022 genießt in der Regel Bestandschutz.
- Die in die GRV eintretenden Selbstständigen bezahlen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil des Rentenversicherungsbeitrags.
- Geringfügig Beschäftigte werden zum 1.1.2022 vollständig einbezogen, die bereits aufgrund von Mini- und Midi-Jobs bezahlten Beitragsmittel für diese Personengruppen werden berücksichtigt (nur zusätzliche Beiträge erhöhen die Einnahmen der GRV).

²⁰ Vgl. Buslei und Peters (2016).

- Für Beamte erfolgt keine Änderung/Eingliederung.
- Geringfügig beschäftigte Rentner werden nicht einbezogen.

Wirkungen

Bei Einbeziehung neuer erwerbstätiger Personenkreise in die GRV ist zunächst mit erhöhten Einnahmen zu rechnen, während die Ausgaben erst jenseits des Betrachtungshorizonts steigen. Die neuen Versicherten zahlen ab dem Jahr 2022 Beiträge und erwerben Rentenansprüche, die allerdings erst mit Eintritt in den Ruhestand ausgabenwirksam werden. Bei einer durchschnittlichen Erwerbsphase von z. B. 45 Jahren käme es daher erst ab 2067 zu vermehrten Ausgaben.²¹ Damit „gewinnt“ das Umlageverfahren im Übergang, die Finanzierungsbasis wird stabilisiert und auf „mehr Schultern“ verteilt. Da die Eingliederung hier lediglich für Berufsanfänger erfolgt, baut sich der Entlastungseffekt sukzessive auf.²²

Die Auswirkungen auf zentrale Bestimmungsgrößen des Rentensystems zeigt **Tabelle 3**. Durch die sukzessive Einführung einer Erwerbstätigenversicherung nimmt die Zahl der Beitragszahler (dann gleichbedeutend mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) bis zum Jahr 2050 um fast 3 Mio. Personen auf 30,1 Mio. zu. Es gelingt somit, den Rückgang der Beitragszahler, der sich in der Referenzentwicklung ergibt, spürbar zu reduzieren. Die Zahl an Rentnerinnen und Rentnern nimmt hingegen erst langsam zu.

Die Beitragseinnahmen steigen gegenüber der Referenz entsprechend der zusätzlich verbeitragten Einkommen der Neuzugänger an. Im Jahr 2030 verzeichnet die GRV mit fast 286 Mrd. Euro ein Einnahmeplus von 4,6 Mrd. Euro oder 1,6 Prozent. Langfristig steigt das Plus auf 5,6 Prozent an. Die Ausgaben nehmen nicht erst mit den zusätzlichen Ansprüchen der neu eingegliederten Personenkreise zu, sondern im Umlageverfahren direkt im Zuge der realisierten Zusatzeinnahmen. Im Jahr 2030 zahlt die Rentenversicherung knapp 4 Mrd. Euro zusätzlich aus, im Jahr 2050 sind es über 20 Mrd. Euro.

Die Entwicklung des Bundeszuschusses ist im Vergleich zur Referenz minimal günstiger. Analog zur Entlastung der Beitragszahler nimmt die Belastung der Steuerzahler ab. Im Jahr 2030 liegt der Bundeszuschuss (allgemein

21 Da unter den neu eingegliederten Personen auch potenzielle Bezieher von Erwerbsminderungs- oder Hinterbliebenenrenten sind, treten erste Ausgaben faktisch bereits früher auf.

22 Die vorliegende Untersuchung zeigt lediglich rechnerische Wirkungen von Reformmaßnahmen auf. Eine Bewertung der faktischen Umsetzbarkeit, insbesondere aus juristischer Perspektive, kann hier nicht erfolgen.

Zentrale Größen auf einen Blick (Erwerbstätigenversicherung, Eurobeträge in Preisen 2015)

| | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Mio.) | 31,1 | 31,1 | 31,0 | 30,7 | 30,1 |
| Zunahme gegenüber Referenz (Mio.) | 0,0 | 0,0 | 1,2 | 2,3 | 2,9 |
| Rentnerinnen und Rentner (Mio.) | 20,8 | 22,0 | 24,6 | 26,3 | 26,4 |
| Zunahme gegenüber Referenz (Mio.) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,4 |
| Beitragseinnahmen (Mrd. Euro) | 191,2 | 208,8 | 285,8 | 367,1 | 443,2 |
| Bundeszuschüsse, allg. & zusätzlich (Mrd. Euro) | 68,1 | 72,1 | 95,4 | 122,2 | 148,7 |
| Rentenausgaben der GRV (Mrd. Euro) | 243,2 | 268,1 | 358,2 | 457,8 | 553,9 |
| Kostenorientierter Rentenbeitragssatz (Prozent) | 18,7 | 19,5 | 21,7 | 23,2 | 23,6 |
| Nettorentenniveau vor Steuern (Prozent) | 48,1 | 48,2 | 44,7 | 42,7 | 42,0 |

Quelle: Prognos 2016

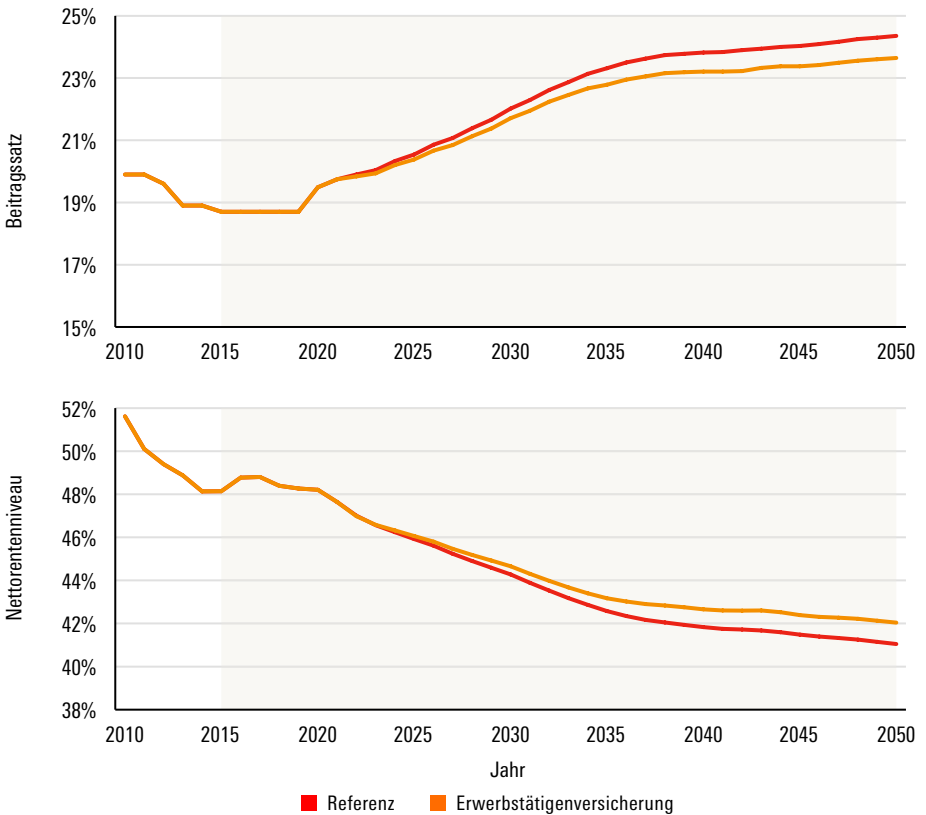
und zusätzlich) bei 95,4 Mrd. Euro und damit 200 Mio. Euro unter dem in der Referenz notwendigen Zuschuss. Die Entlastung beträgt auch im Durchschnitt über den Zeitraum 2022–2050 etwa 200 Mio. Euro.

Abbildung 5 veranschaulicht mit Blick auf den Beitragssatz die Entlastungspotenziale, die sich durch die Eingliederung von Selbstständigen und geringfügig Beschäftigten in die GRV ergeben. Der Beitragssatz steigt zwar weiterhin im Zuge der demografischen Entwicklung an, dies aber spürbar gedämpft gegenüber der Referenzentwicklung. Die maximale Beitragssatzenlastung wird im Jahr 2050 mit gerundet 0,8 Prozentpunkten erreicht. Der Beitragssatz erreicht dann einen Wert von 23,6 statt 24,4 Prozent.

Das Rentenniveau verläuft über den gesamten Betrachtungszeitraum oberhalb der Referenzentwicklung. Ab dem Jahr 2022 nimmt die Verbesserung des Leistungsniveaus sukzessive zu. Der Maximaleffekt liegt bei einem Prozentpunkt (42,0 % zu 41,0 %) im Jahr 2050. Ein Absinken des Rentenniveaus auf unter 42 Prozent kann durch die Einbeziehung der Selbstständigen und geringfügig Beschäftigten damit um gut zehn Jahre aufgeschoben werden.

Abbildung 5

Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Einführung einer Erwerbstätigenversicherung (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

Zwischenfazit

Die schrittweise Eingliederung neuer Personenkreise in die GRV kann – unabhängig von der Frage der rechtlichen Umsetzbarkeit – finanzielle Entlastungen für das Rentensystem mit sich bringen. Die zusätzlichen Einnahmen schaffen Spielräume, um die Zunahme des Beitragssatzes gegenüber der Referenz zu dämpfen. Auf der Leistungsseite gewinnt die umlagefinanzierte GRV zunächst Einnahmen, denen erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung

zusätzliche Rentenansprüche und -ausgaben gegenüberstehen. In der Phase des demografischen Übergangs ist durch diese „Einführungsgewinne“ eine verbesserte finanzielle Stabilität der Rentenversicherung zu beobachten. Die Erwerbstätigenversicherung wird Bestandteil des späteren Gesamtmodells.

4.4 Bemessungsgrundlage

Die Einnahmen der GRV speisen sich im Kern aus Beiträgen, die auf Basis der Löhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entrichtet werden. Insgesamt gut 70 Prozent aller Einnahmen der GRV werden auf diesem Wege aufgebracht. Maßgeblich für die Höhe der Beiträge ist die Höhe der beitragspflichtigen Löhne der Beitragszahler sowie die Höhe des Beitragssatzes. Beitragspflichtig sind die Löhne dabei bis zur Beitragsbemessungsgrenze der GRV. Diese liegt im Jahr 2016 bei 74.400 Euro (West) bzw. 64.800 Euro (Ost). Löhne oberhalb dieser Grenze sind, ebenso wie andere potenzielle Einkunftsarten der Versicherten, beitragsfrei. Um die Einnahmehasis der GRV nachhaltig zu stärken, wird in regelmäßigen Abständen der Vorschlag diskutiert, Kapital- und Mieteinkünfte (vereinfacht auch: Vermögenseinkommen) in die Beitragspflicht einzubeziehen. Ob dies sinnvoll ist, soll an dieser Stelle nicht beantwortet werden, vielmehr erfolgt analog zu den übrigen Reformvorschlägen eine rein quantitative Beurteilung der Wirkungen einer Verbeitragung der Beitragsbemessungsgrundlage.²³

Maßnahmen und Umsetzung

Umgesetzt wurde folgende Simulationsrechnung:

- Miet- und Kapitaleinkünfte werden ohne Freibeträge ab 1.1.2018 in die Beitragsbemessungsgrundlage einbezogen.
- Miet- und Kapitaleinkünfte sind bei Renteneintritt vor dem 67. Lebensjahr wie Hinzuverdienst aus Entgelt zu behandeln. Ab dem 67. Lebensjahr besteht keine Beitragspflicht mehr.

23 Geht man von der Grundidee der Rentenversicherung bzw. der Altersvorsorge im Allgemeinen aus, so besteht das Ziel in einer Verstetigung des Einkommens im Lebensverlauf. Der Bezug auf reine Erwerbseinkommen ist in diesem Sinne zweckmäßig, da diese im Ruhestand wegfallen und dementsprechend durch Alterseinkommen (zumindest teilweise) ersetzt werden sollen. Die anderen genannten Einkunftsarten fallen typischerweise nicht weg, da sie nicht an die Ruhestandsentscheidung gebunden sind, vgl. dazu etwa Rische (2008).

- Auf die Miet- und Kapitaleinkünfte wird der volle Rentenversicherungsbeitrag angewendet.
- Die Beitragsbemessungsgrenze wird auf Basis der heutigen Werte jährlich dynamisiert und angehoben.²⁴

Wirkungen

Eine Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage schafft kurzfristig Mehreinnahmen, die zunächst entlastend wirken, mittel- und langfristig aber zu erhöhten Ausgaben führen, da mit den Beitragszahlungen unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze zusätzliche Rentenansprüche erworben werden.

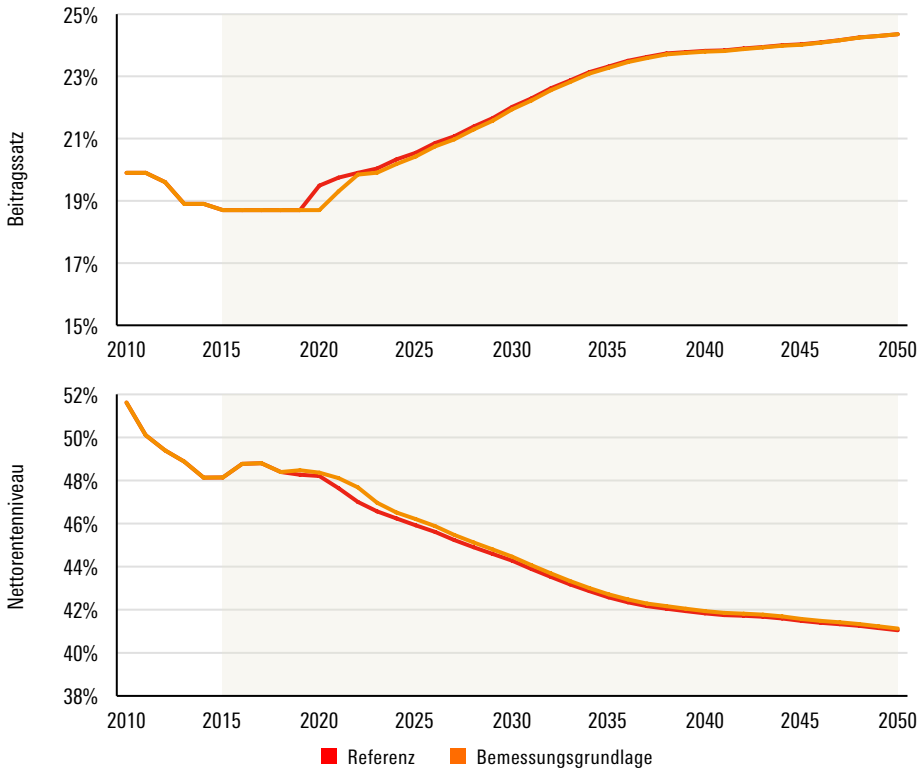
Die hier erfolgte Umsetzung basiert auf Einkommens- und Vermögensdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).²⁵ **Abbildung 6** zeigt die Wirkung auf Beitragssatz und Rentenniveau im Zeitverlauf. Beide Größen liegen im Durchschnitt um etwa 0,1 Punkte unter bzw. über der Referenz. Die Einnahmen der GRV steigen durch die zusätzlichen Beitragseinnahmen ab 2018 an. Zusätzliche Ausgaben entstehen rechnerisch ab 2019 mit jedem neuen Rentenzugänger, der aufgrund seiner gestiegenen Beitragszahlungen erhöhte Ansprüche aufweist. Im betrachteten Zeitraum bis 2050 liegen die Zusatzeinnahmen durchgehend über den Zusatzausgaben, sodass die Finanzierung der GRV leicht stabilisiert wird. Dabei ist die Altersstruktur der Bezieher von Miet- und Kapitaleinkommen maßgeblich für den Zeitpunkt der Be- und Entlastung. Die in dieser Reformvariante beitragspflichtigen Vermögenseinkommen treten überproportional bei Personen im Alter von über 50 Jahren auf. Dies erklärt, dass der Beitragssatzeffekt in den ersten Jahren nach Einführung der Reform etwas höher ist. Sobald die zahlenmäßig stark besetzten Geburtskohorten der 1950er und 1960er Jahre in den Ruhestand eingetreten sind, entfällt die Beitragspflicht für die Vermögeneinkommen. Damit nimmt der Entlastungseffekt ab.

Grundsätzlich ist der Effekt gering, da durch die Einbeziehung der Miet- und Kapitaleinkommen nur etwa 3,5 Prozent mehr Beitragseinnahmen anfallen. Dies gilt zudem nur für die hier exemplarisch berechnete Variante, dass

24 Die Fortschreibung der Beitragsbemessungsgrenze erfolgt dabei mit der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

25 Verwendet wurde Welle 31 von 2014, die Einkommensdaten beziehen sich auf das Jahr 2013. Die Vermögenseinkommen wurden auf die entsprechenden Aggregate aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kalibriert.

Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

auf diese Vermögenseinkommen der volle Rentenbeitrag zu entrichten ist. Würde lediglich der Arbeitnehmeranteil fällig, halbieren sich die Wirkungen.

Zwischenfazit

Die Berechnungen in der Partialanalyse zeigen, dass mit einer breiteren Bemessungsgrundlage lediglich geringfügige, vorübergehend positive Effekte zu erzielen sind. Aufgrund der vernachlässigbaren Effekte sowie systematischer Bedenken wird diese Reformoption nicht in das Gesamtkonzept aufgenommen.

4.5 Erwerbsminderungsrente

Auf der Leistungsseite der GRV setzt der Vorschlag an, die Erwerbsminderungsrenten aufzuwerten bzw. Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner finanziell besser zu stellen. In den letzten Jahren sind die durchschnittlichen Zahlbeträge der Erwerbsminderungsrenten kontinuierlich gesunken. Mit dem Rentenpaket 2014 wurden bereits Verbesserungen bei der Zurechnungszeit vorgenommen. Allerdings sind Personen, die aus gesundheitlichen Gründen keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehen können, nach wie vor in besonderem Maße von (Alters)Armut bedroht. Ein Vorschlag in der politischen Diskussion ist daher, die nach geltendem Recht fälligen Abschläge bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente abzuschaffen.²⁶ Diese betragen derzeit maximal 10,8 Prozent bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente vor der regulären Altersgrenze.

Maßnahmen und Umsetzung

In der vorliegenden Studie werden die Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente wie folgt modelliert:

- Die Abschläge von bis zu 10,8 Prozent bei Bezug einer Erwerbsminderungs- und später Altersrente werden ab dem 1.1.2018 ersatzlos gestrichen.
- Die Länge der Zurechnungszeit bleibt unverändert.

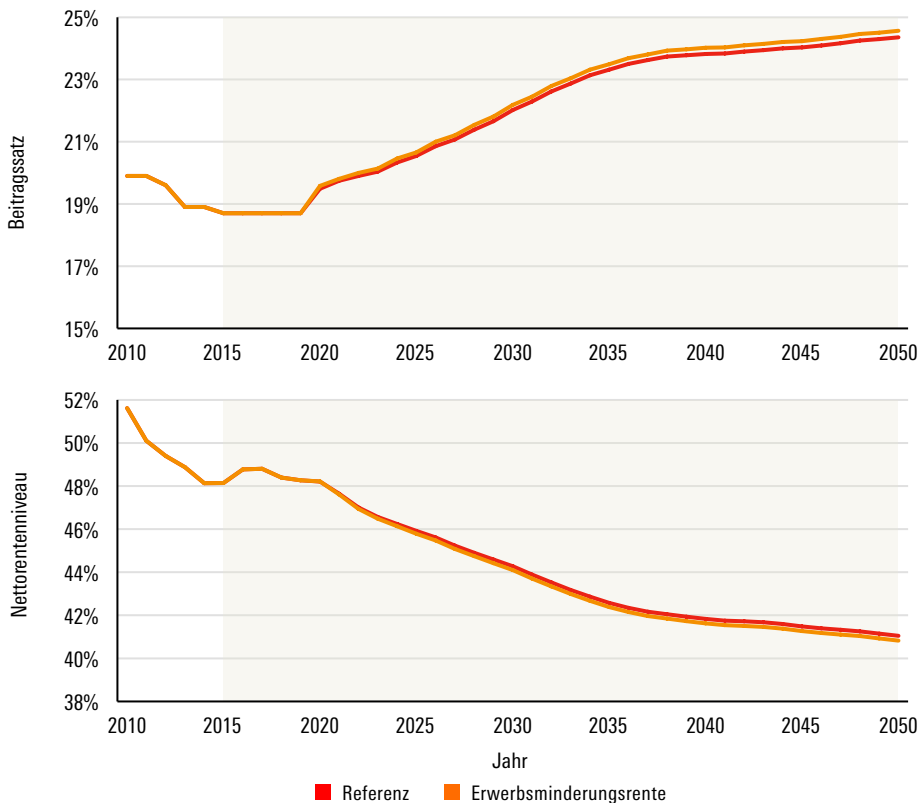
Wirkungen

Die Ergebnisse zeigen die Auswirkungen dieser Leistungsverbesserung für das System. Da die Abschläge für alle künftigen Erwerbsminderungsrenten gelten und nicht für den derzeitigen Bestand, entstehen gegenüber der Referenzentwicklung schrittweise zusätzliche Rentenausgaben. Der Beitragssatz steigt dementsprechend sukzessive an. In der Modellierung ist unterstellt, dass die Zahl der Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner im Zeitablauf anteilig an der jeweiligen Bevölkerung nach Alter und Geschlecht konstant bleibt.

Gegenüber der Referenz erhöht sich der Beitragssatz um zunächst etwa 0,1 Punkte, im Zeitablauf nimmt der Abstand bis auf 0,2 Punkte zu ([Abbildung 7](#)). Das Rentenniveau reagiert umgekehrt und wird insgesamt leicht

²⁶ Dieser Vorschlag wird beispielsweise von Bündnis 90/Die Grünen verfolgt und wurde jüngst in einem Gutachten des DIW berechnet, vgl. Buslei und Peters (2016).

Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Abschaffung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten (2010–2020)



Quelle: Prognos 2016

abgesenkt (um maximal etwa 0,2 Punkte).²⁷ Die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente haben entsprechend Rückwirkungen auf alle Rentempfänger, wenngleich diese relativ gering ausfallen.

²⁷ Die Ergebnisse liegen damit in einer sehr ähnlichen Größenordnung wie bei Buslei und Peters (2016).

Gemessen an der Zahl aller Rentenzugänge im Jahr 2014 waren 12,5 Prozent Erwerbsminderungsrentner (etwa 170.000 Personen). Diese Gruppe verzeichnet im Durchschnitt einen Abschlag auf ihre Monatsrente in Höhe von ca. 80 Euro (brutto) für knapp drei Jahre (34,1 Monate) des vorzeitigen Rentenbezugs.²⁸ Ab 2018 entfallen diese Abschläge damit Jahr für Jahr für alle neu entstehenden Erwerbsminderungsrenten. Mit anderen Worten: Die Ausgaben der GRV steigen damit 2018 gegenüber der Referenz um ca. 160 Mio. Euro.

Im Zeitablauf nehmen die zusätzlichen Ausgaben zu, bis der Bestand an Erwerbsminderungsrenten vollständig abschlagsfrei ist. Im Jahr 2030 summieren sich die zusätzlichen Ausgaben auf etwa 2,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2050 sind es 4,5 Mrd. Euro bzw. weniger als 1 Prozent der gesamten Rentenausgaben.

Die Bundeszuschüsse nehmen im Zuge der Beitragssatzanpassung ebenfalls leicht zu, d. h. die Steuerzahler beteiligen sich mit geringfügig höheren Zahlungen an der Finanzierung der GRV. Langfristig erhöhen sich die Bundeszuschüsse gegenüber der Referenzentwicklung um etwa 0,6 bis 0,7 Prozent.

Zwischenfazit

Die Abschaffung der Abschläge für Erwerbsminderungsrenten soll im Gesamtkonzept berücksichtigt werden. Es handelt sich um eine Maßnahme, die die Renten einer besonders von (Alters-)Armut bedrohten Gruppe zielgenau und substanziell erhöht, ohne dabei allzu starke Rückwirkungen auf alle Beitragszahler und Rentenempfänger zu entfalten. Dennoch erfordert die Reformmaßnahme infolge der höheren Ausgaben eine Anhebung des Beitragssatzes und dämpft damit gleichzeitig das allgemeine Leistungsniveau.

4.6 Formelmodifikationen

Ebenfalls auf der Leistungsseite der GRV setzt die Idee an, das Rentenniveau über eine Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie eine Rückabwicklung der Riester-Treppe zu stabilisieren. In der aktuellen politischen Diskussion befinden sich diverse Anregungen, das Rentenniveau zu erhöhen oder weniger stark abzusenken als im Status quo. Teilweise wird dabei zwar nicht expli-

²⁸ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2015a).

zit eine Aussetzung oder Rücknahme des Nachhaltigkeitsfaktors oder der Riester-Reform gefordert, gleichwohl dürfte dies implizit gemeint sein.²⁹

4.6.1 Nachhaltigkeitsfaktor

Der Nachhaltigkeitsfaktor wurde mit dem Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) im Jahr 2004 eingeführt und in der Rentenformel ergänzt. Der aktuelle Rentenwert wird seither von insgesamt drei Faktoren bestimmt: der zugrunde gelegten Lohnentwicklung (Lohnfaktor), dem Faktor für Altersvorsorge und Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung (Beitragsfaktor) sowie dem Nachhaltigkeitsfaktor (Gleichung 1). Durch die Veränderung des sogenannten Rentnerquotienten, also des Verhältnisses von tatsächlichen Rentenempfängern zu beitragspflichtigen Erwerbstätigen, berücksichtigt der Nachhaltigkeitsfaktor bei der Anpassung der Renten die soziodemografische Entwicklung.

Gleichung 1

Rentenformel zur Berechnung des aktuellen Rentenwerts³⁰

$$aRW_t = aRW_{t-1} \times \overbrace{\frac{BE_{t-1}^{VGR}}{BE_{t-2}^{VGR}} \times \frac{BE_{t-3}^{VGR}}{BE_{t-2}^{RV}} \times \frac{BE_{t-3}^{RV}}{BE_{t-3}^{RV}}}}^{\text{Lohnfaktor}} \times \overbrace{\frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}^{\text{Beitragsfaktor}} \times \overbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \times \alpha + 1 \right]}^{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2015b), S. 271

Dabei verdient der Steuerungsparameter α besondere Aufmerksamkeit. Dieser bestimmt, in welcher Höhe die Veränderung des Rentnerquotienten auf die Rentenhöhe durchschlägt oder, anders ausgedrückt, inwiefern die sozio-

²⁹ Vgl. beispielsweise Grüne Rentenkommission (2016).

³⁰ aRW_t = aktueller Rentenwert des Jahres t ; BE_t^{VGR} = Bruttolohnsumme je Arbeitnehmer nach Arithmetik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) im Jahr t ; BE_t^{RV} = Bruttolohnsumme je Arbeitnehmer nach Arithmetik der Rentenversicherung im Jahr t ; AVA = Altersvorsorgeanteil; RVB = Rentenversicherungsbeitrag; RQ = Rentnerquotient.

demografisch bedingten Finanzierungslasten zwischen Rentnerinnen und Rentnern sowie Erwerbstätigen aufgeteilt werden. Ein α in Höhe von 0 würde die Rentenanpassungsformel unverändert lassen. Die im demografischen Wandel entstehenden Finanzierungslasten müssten einseitig über höhere Einnahmen, sprich Beitragssätze und Bundeszuschüsse, aufgefangen werden. Bei $\alpha = 1$ würden hingegen rückläufige Beitragseinnahmen vollständig durch Rentenkürzungen kompensiert. Der Steuerungsparameter hat seit seiner Einführung einen Wert von 0,25.

Maßnahmen, die den Steuerungsparameter absenken oder abschaffen, führen demnach zu einer Stabilisierung des Rentenniveaus, erfordern aber im Umkehrschluss eine Reaktion auf der Einnahmeseite der GRV.

Maßnahmen und Umsetzung

Entsprechend der Zielsetzung der Reformen wurden folgende Modellrechnungen umgesetzt:

- Der Faktor α wird zum 1.1.2018 auf einen Wert von 0,1 statt des derzeit geltenden Wertes von 0,25 abgesenkt.
- Der Faktor α wird zum 1.1.2018 auf einen Wert von 0 gesetzt.

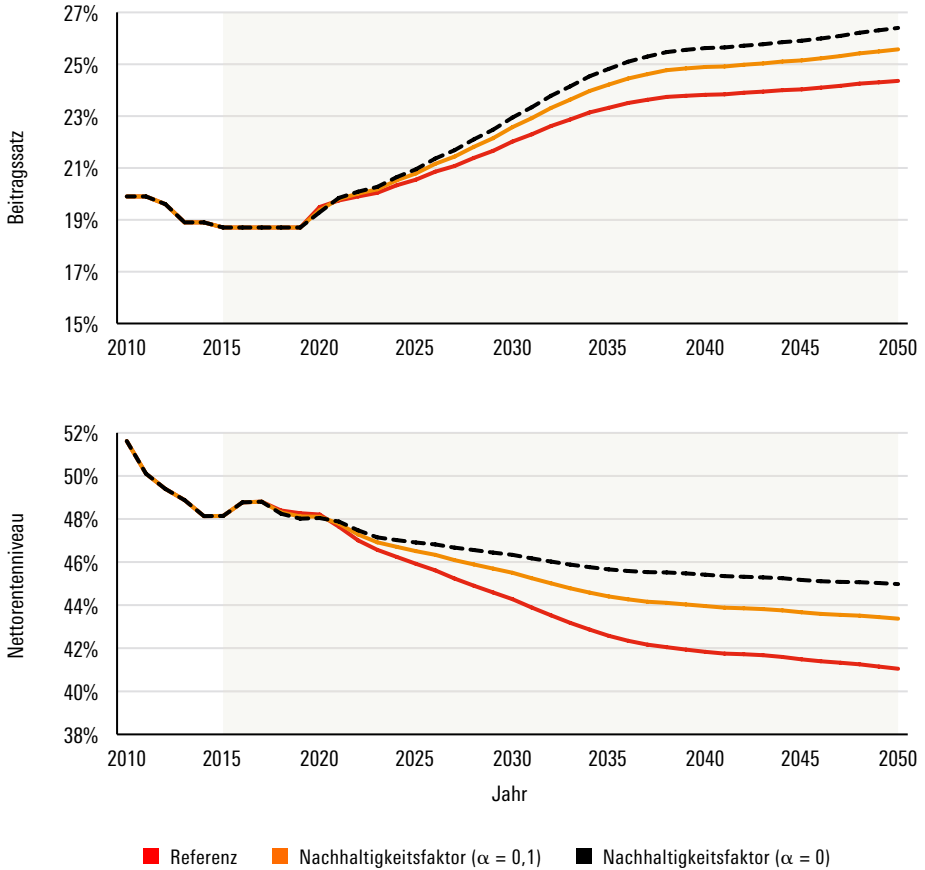
Wirkungen

Im Ergebnis kann das Ziel eines höheren Rentenniveaus erreicht werden. Das Rentenniveau nimmt gegenüber der Referenz deutlich weniger ab. Allerdings steigt der Beitragssatz in beiden Varianten spürbar an (Abbildung 8).

Durch die Veränderung bzw. Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors wird die demografische Entwicklung nicht aufgehalten, sondern es werden lediglich die resultierenden Belastungen für das Umlagesystem anders auf die Generationen verteilt. Der Beitragssatz steigt bei Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors für heutige und künftige Beitragszahler um gut 40 Prozent auf 26,4 Prozent im Jahr 2050 an. Gegenüber der Referenz ist das eine Zunahme um zwei Prozentpunkte. Wird der Steuerungsparameter α im Nachhaltigkeitsfaktor lediglich reduziert und auf 0,1 gesetzt, ergibt sich noch ein Anstieg auf 25,6 Prozent.

Das Rentenniveau reagiert spiegelbildlich. Bei einem α von 0,1 sinkt das Rentenniveau auf 43,4 Prozent und liegt im Jahr 2050 damit 2,3 Punkte oberhalb der Referenz. Noch höher und mittelfristig annähernd konstant entwickelt sich das Rentenniveau bei vollständiger Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors. Im Jahr 2030 resultiert dann ein Wert von 46,3 Prozent, 2050 sind es 45,0 Prozent und damit gerundet vier Punkte mehr als bei Beibehaltung des gesetzlichen Status quo.

Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Veränderung/Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

Mit dem Anstieg des Beitragssatzes kommt es zu einer dynamischeren Entwicklung der Bundeszuschüsse. Diese liegen im Jahr 2050 um 9,4 Mrd. Euro (bei Aussetzung) bzw. 5,6 Mrd. Euro (bei $\alpha = 0,1$) über dem Referenzwert.

Zwischenfazit

Durch die Aussetzung bzw. Reduzierung des Nachhaltigkeitsfaktors kann das Rentenniveau stabilisiert werden bzw. sinkt weniger stark ab. Im Gegenzug führt eine Absenkung des Nachhaltigkeitsfaktors zu steigenden Beitragsätzen. Im Gesamtmodell soll der Nachhaltigkeitsfaktor vollständig ausgesetzt werden, um zu prüfen, inwieweit auch im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen eine Stabilisierung des Rentenniveaus erreicht werden kann.

4.6.2 Riester-Treppe

Der Beitragsfaktor wurde 2001 mit dem Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz, AVmEG) um den Altersvorsorgeanteil ergänzt ([Gleichung 1](#)). Der Altersvorsorgeanteil soll dabei die zunehmenden Belastungen der Beitragszahler durch die private Vorsorge (Riester-Rente) berücksichtigen. Er wurde von 2002 an in Stufen von 0,5 Punkten bis auf 4,0 ab 2012 angehoben und hat in diesem Zeitraum seine größte Wirkung auf die Rentenanpassung entfaltet.³¹ Obwohl der Altersvorsorgeanteil seither unverändert bleibt, ist er dennoch nicht wirkungslos. Denn durch den Abzug von 4,0 von 100 Punkten im Beitragsfaktor steigt das relative Gewicht von Beitragssatzveränderungen.

Maßnahmen und Umsetzung

Zur Simulation einer Rücknahme der Riester-Reform wird der Altersvorsorgeanteil schrittweise abgeschafft. Mit anderen Worten, die Riester-Treppe wird in Stufen zurückgenommen:

- Ab dem Jahr 2018 wird der Altersvorsorgeanteil in Stufen von 0,5 Punkten auf 0 im Jahr 2025 abgesenkt.

Wirkungen

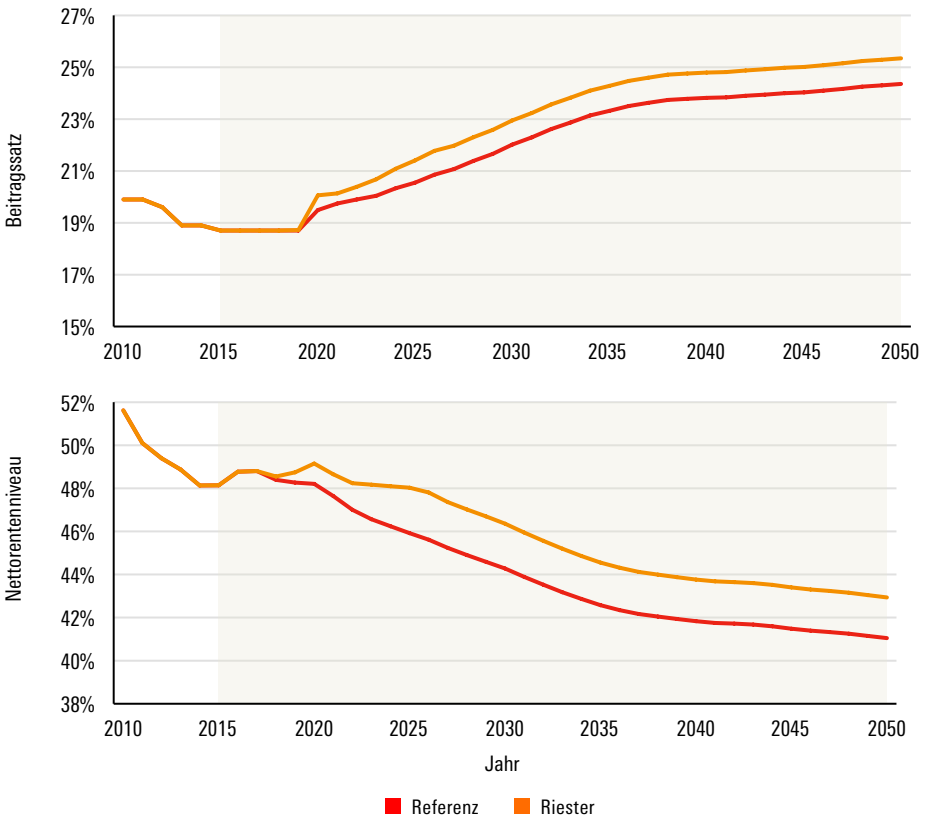
Die Rückabwicklung der Riester-Treppe hat eine spürbar stabilisierende Wirkung auf das Rentenniveau. Zunächst ergibt sich im Jahr 2020 ein „Sprung“

31 Der Altersvorsorgefaktor wurde in den Jahren 2007 und 2008 ausgesetzt, d. h. konstant bei 2,0 gehalten, vgl. Gesetz zur Rentenanpassung 2008 vom 26.6.2008 (BGBl. I, S. 1076). Für weitere Ausführungen zu den Wirkungszusammenhängen der Rentenanpassung vgl. beispielsweise Steffen (2016).

auf 49,1 Prozent, der im Zusammenhang mit der beitragsatzzeitigen Reduktion der Nettoentgelte steht. Nach Abschluss der schrittweisen Rücknahme des Altersvorsorgeanteils im Jahr 2025 pendelt sich der Rentenniveaueffekt bei knapp zwei Prozentpunkten ein. Dieser Niveauanstieg ist von Dauer. Im Jahr 2050 ergibt sich somit ein Rentenniveau von 42,9 Prozent (Abbildung 9).

Abbildung 9

Beitragsatz und Nettorentenniveau bei Rückabwicklung der Riester-Treppe (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

Für die Beitragssatzentwicklung bedeutet die Rücknahme der Riester-Reform einen dauerhaften Anstieg um 0,9 bis 1,0 Prozentpunkte. Ab 2025 ist der Abstand in etwa konstant. Langfristig ergibt sich ein Beitragssatz von 25,3 Prozent. Die Bundeszuschüsse steigen analog zu der bei Veränderung des Nachhaltigkeitsfaktors beobachteten Entwicklung, an. Im Jahr 2030 müssen die Steuerzahler 2,9 Mrd. Euro mehr aufbringen, 2050 gut 4,5 Mrd. Euro.

Zwischenfazit

Im Gesamtkonzept soll der modifizierte Beitragsfaktor angewendet und insbesondere im Zusammenspiel mit der Demografiereserve und der Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors überprüft werden. Die Einzelmaßnahmen bewirken eine Stabilisierung des Rentenniveaus, führen aber gleichzeitig zu einer spürbaren Mehrbelastung der Beitragszahler. Mit der Riester-Reform wurden die förderberechtigten Personenkreise aufgefordert, in Höhe von bis zu vier Prozent ihres rentenversicherungspflichtigen Einkommens privat für das Alter vorzusorgen. Im Rahmen des Gesamtmodells soll insofern untersucht werden, ob entsprechende steigende Beiträge bei Aussetzung des Altersvorsorgeanteils innerhalb des Umlagesystems „genutzt“ werden können.

5 REFORMWIRKUNGEN IM ZUSAMMENSPIEL: EIN GESAMTMODELL

5.1 Maßnahmen und Umsetzung des Gesamtmodells

Nach der partialanalytischen Betrachtung der ausgewählten Reformmaßnahmen, werden die Vorschläge nun schrittweise in ein Gesamtmodell überführt. Das Vorgehen berücksichtigt dabei einerseits die im Vorfeld berechneten quantitativen Auswirkungen, andererseits (renten-)systematische Zusammenhänge und Hintergründe. Nicht berücksichtigt werden im Folgenden die Aufstockung der Nachhaltigkeitsrücklage sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Beide Effekte sind hinsichtlich ihrer Langfristwirkungen quantitativ unbedeutend. Die Nachhaltigkeitsrücklage „konkurriert“ zudem bei einer Verdoppelung der Höchstgrenze mit der Einführung einer Demografiereserve.

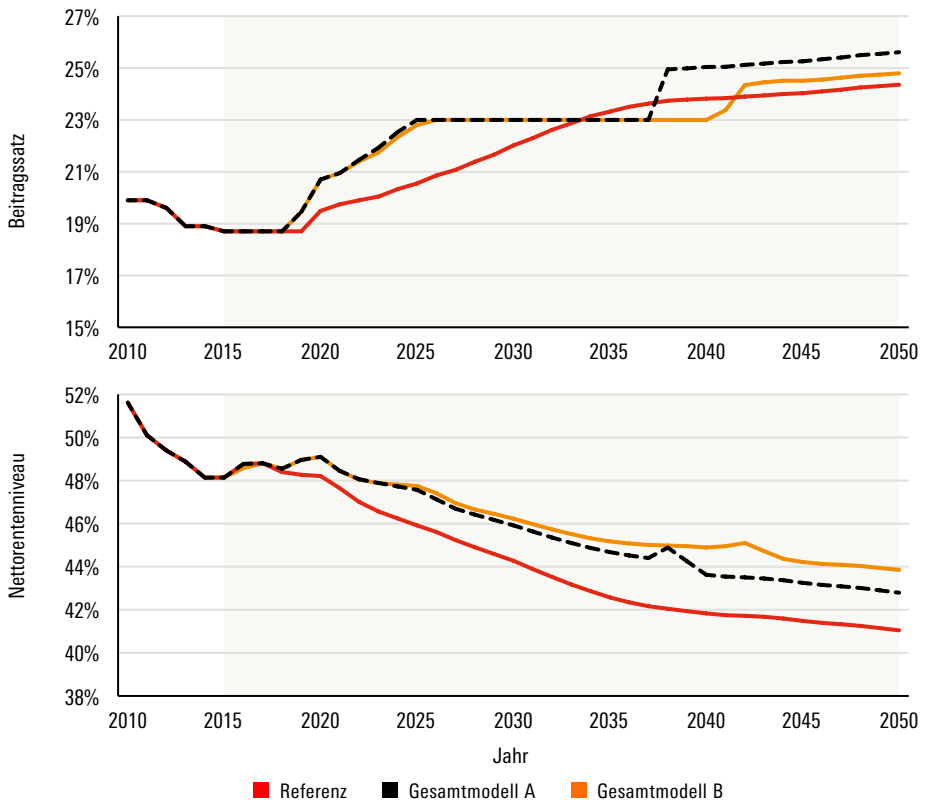
Die übrigen Reformoptionen werden im Gesamtmodell wie folgt umgesetzt:

- **Gesamtmodell A:** Bestandteil des Gesamtmodells soll ausgehend vom gesetzlichen Status quo zunächst die verbesserte Erwerbsminderungsrente sein. Die Abschläge in Höhe von bis zu 10,8 Prozent entfallen für alle künftigen Zugänge ab dem 1.1.2018. Dazu erfolgt zum 1.1.2018 die Einführung einer Demografiereserve mit einem Zielbeitragssatz von 23 Prozent sowie ebenfalls ab 1.1.2018 die Rücknahme der Riester-Treppe.
- **Gesamtmodell B:** Das System wird dann ab dem 1.1.2022 für weitere Personenkreise geöffnet. Das heißt, die in der Partialanalyse vorgestellte Variante der Erwerbstätigenversicherung wird in das Gesamtmodell integriert.
- **Gesamtmodell C:** Abschließend wird eine Berechnung gezeigt, die ab dem 1.1.2018 zusätzlich zu den genannten Bestandteilen den Nachhaltigkeitsfaktor ausschaltet. Der Steuerungsparameter α wird auf einen Wert von 0 gesetzt.

5.2 Wirkungen des Gesamtmodells

Die quantitativen Wirkungen werden in [Abbildung 10](#) zunächst für die Gesamtmodelle A und B veranschaulicht. In der Kombination einer Rücknah-

Beitragssatz und Nettorentenniveau in Gesamtmodell A und B (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

me der Riester-Reform durch Rückabwicklung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel und der Einführung einer Demografiereserve (Gesamtmodell A) ergibt sich ein durchgehend und langfristig höheres Rentenniveau als in der Referenz. Im Jahr 2050 liegt das Rentenniveau bei 42,8 Prozent und damit 1,8 Prozentpunkte über dem ohne Reform zu erwartenden Wert.

Um die steigenden Ausgaben zu decken, muss der Beitragssatz ebenfalls durchgehend und auf Dauer oberhalb der Referenz verlaufen. Im Zuge der

Ansparphase der Demografiereserve steigt der Beitragssatz dazu gemäß der exogenen Zielvorgabe auf 23 Prozent. Dieser Wert wird im Jahr 2025 erreicht und kann anschließend für 13 Jahre stabilisiert werden. Im Jahr 2039 ist die Demografiereserve aufgebraucht, der Beitragssatz steigt sprunghaft auf 24,9 Prozent an. Danach liegt der Beitrag um etwa 0,8 Punkte oberhalb der Referenz und erreicht 2050 schließlich einen Wert von 25,6 Prozent.

In Gesamtmodell B wird als zusätzliches Element die Erwerbstätigenversicherung eingeführt. Diese bietet – wie in der Partialanalyse gesehen – im hier untersuchten Betrachtungszeitraum deutliche Entlastungspotenziale. Durch die höhere Zahl an Beitragszahlern kann der Beitragssatz langfristig geringer ausfallen, zudem reichen die Mittel aus der Demografiereserve vier bis fünf Jahre länger. Erst im Jahr 2041 muss der Beitragssatz wieder angehoben werden, zunächst auf 23,4 Prozent. Im Jahr 2050 ergibt sich dann ein erforderlicher Beitragssatz von 24,8 Prozent (+0,4 Punkte gegenüber der Referenz).

Auch das Nettorentenniveau profitiert von den zusätzlichen Versicherten in der GRV. Zwar bleibt es bei der durch den Nachhaltigkeitsfaktor bedingten grundsätzlich rückläufigen Tendenz, wie auch in Gesamtmodell A. Langfristig führt die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung zu einem etwas günstigeren Verlauf, sodass das Rentenniveau 2050 um gut einen Prozentpunkt höher liegt als in Gesamtmodell A (43,9 Prozent).

Die Entwicklungen zeigen die quantitativen Auswirkungen auf die zentralen Größen Beitragssatz und Rentenniveau, wenn das Umlageverfahren einerseits durch die Einbeziehung neuer Personenkreise gestärkt wird und andererseits die Leistungen gewissermaßen zulasten der kapitalgedeckten Altersvorsorge ausgeweitet werden. Das Nettorentenniveau wird allerdings stets von den Nettoentgelten im Nenner sowie der Nettostandardrente im Zähler bestimmt. Da aufgrund der steigenden Beitragssätze die Nettoentgelte der Versicherten sinken, bedeutet ein steigendes Nettorentenniveau nicht zwingend, dass die Rentnerinnen und Rentner von faktisch höheren Zahlungen der GRV profitieren. Daher zeigt **Tabelle 4** die monatliche Nettostandardrente in Euro für die verschiedenen Modellrechnungen, um die quantitativen Auswirkungen auf Seiten der Rentnerinnen und Rentner sichtbar zu machen. Ebenfalls ausgewiesen werden die durchschnittlichen Nettoentgelte.

In der Referenz erreicht der Standardrentner mit 45 Beitragsjahren und einem stets durchschnittlichen Einkommen im Jahr 2050 eine Rente in Höhe von 1.843 Euro pro Monat. Gemessen am durchschnittlichen Nettoentgelt von 4.490 Euro entspricht dies einem Nettorentenniveau von 41,0 Prozent. In Gesamtmodell A steigt die Rente um gut 60 Euro, bei zusätzlicher Einfüh-

Tabelle 4

Entwicklung der Nettostandardrente und der durchschnittlichen Nettoentgelte in der Referenz sowie in Gesamtmodell A, B und C (Eurobeträge in Preisen 2015)

| | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Veränderung p. a. 2015–2050 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------|
| Nettostandardrente | | | | | | |
| Referenz (Euro/Monat) | 1.167 | 1.218 | 1.365 | 1.558 | 1.843 | 1,31 % |
| Gesamtmodell A (Euro/Monat) | 1.167 | 1.231 | 1.407 | 1.613 | 1.906 | 1,41 % |
| Gesamtmodell B (Euro/Monat) | 1.167 | 1.231 | 1.417 | 1.681 | 1.964 | 1,50 % |
| Gesamtmodell C (Euro/Monat) | 1.167 | 1.230 | 1.484 | 1.760 | 2.102 | 1,70 % |
| Nettoentgelt | | | | | | |
| Referenz (Euro/Monat) | 2.424 | 2.526 | 3.084 | 3.726 | 4.490 | 1,78 % |
| Gesamtmodell A (Euro/Monat) | 2.424 | 2.507 | 3.065 | 3.698 | 4.455 | 1,75 % |
| Gesamtmodell B (Euro/Monat) | 2.424 | 2.507 | 3.065 | 3.745 | 4.478 | 1,77 % |
| Gesamtmodell C (Euro/Monat) | 2.424 | 2.507 | 3.065 | 3.677 | 4.428 | 1,74 % |

Quelle: Prognos 2016

rung der Erwerbstätigenversicherung um weitere knapp 60 Euro auf dann 1.964 Euro.

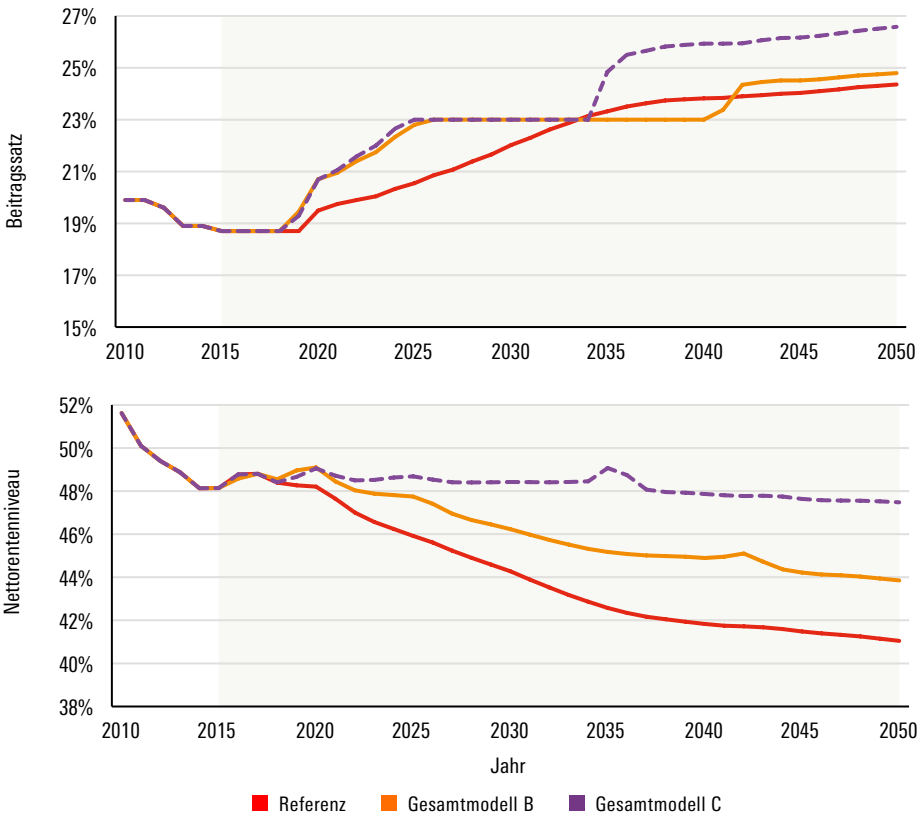
Wie das Nettorentenniveau zeigt, verliert die Rente gegenüber den Entgelten der Versicherten damit zwar weiterhin an Kaufkraft, gegenüber der Referenzentwicklung ist dieser Verlust jedoch spürbar gebremst. Um die Wertbeständigkeit der Rente mehr oder weniger konstant zu halten, müsste das Gesamtmodell um die Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors erweitert werden (Gesamtmodell C). In diesem Fall kann das Rentenniveau annähernd stabilisiert werden und erreicht im Jahr 2050 einen Wert von 47,5 Pro-

zent (Abbildung 11). Die Nettostandardrente liegt dann rechnerisch bei 2.102 Euro und damit um gut 260 Euro über dem Referenzwert. Das Nettorentgelt entwickelt sich entsprechend schlechter als in der Referenz und liegt im Gesamtmodell C im Jahr 2050 bei 4.428 Euro.

Das Reformpaket im Gesamtmodell C wirkt sich auf die Beitragssatzentwicklung wie folgt aus. Der Beitragssatz kann hierbei trotz Demografiereserve nur bis zum Jahr 2034 bei 23 Prozent stabilisiert werden. Bereits 2035 wird ein

Abbildung 11

Beitragssatz und Nettorentenniveau in Gesamtmodell B und C (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

sprunghafter Anstieg um 1,8 Punkte notwendig. Im Jahr 2050 beträgt der Abstand zur Referenz dann 2,2 Prozentpunkte, was einem Rentenversicherungsbeitrag von 26,6 Prozent entspricht.

5.3 Zwischenfazit

Die Wirkungen des Gesamtmodells machen deutlich, dass die Reformen in der GRV die Leistungen und Beiträge in anderer Art und Weise über Zeit und Personen sowie Finanzierungssysteme (Umlage und Kapitaldeckung) verteilen können.

Die Rücknahme der Riester-Treppe in Kombination mit dem Aufbau einer Demografereserve bedeutet in diesem Sinne eine Rückbesinnung auf das Umlageverfahren, dessen Leistungsniveau damit gestärkt wird. Dies erfordert auf der anderen Seite eine Anhebung des Beitragssatzes. Letztere kann zumindest idealtypisch kompensiert werden, wenn die derzeit kapitalgedeckte, geförderte Ersparnisbildung in die GRV „umgeleitet“ wird.

Eine Erwerbstätigenversicherung kann insbesondere mit Blick auf die kommenden 20 Jahre helfen, die Finanzierung der GRV zu stabilisieren. Hintergrund ist, dass die Einbeziehung neuer Personenkreise zunächst „Einführungsgewinne“ produziert, denen erst in der mittleren und langen Frist wachsende Ausgaben gegenüberstehen. Bei einer schrittweisen Einführung ab dem Jahr 2022 treten die zusätzlichen Ausgaben weit jenseits des Betrachtungshorizonts auf. In der Phase des Übergangs der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre in den Ruhestand bietet die Erwerbstätigenversicherung demnach Entlastungspotenziale.

Insgesamt zeigt das Gesamtmodell C, dass – neben den Verbesserungen im Bereich der Erwerbsminderungsrenten – für aktuelle und zukünftige Rentnergenerationen das Leistungsniveau der GRV gegenüber der Referenzentwicklung um sechs Prozentpunkte angehoben werden kann. Eine Absenkung auf einen Wert unterhalb von 43 Prozent kann damit dauerhaft vermieden werden. Der zur Finanzierung notwendige Beitragssatzanstieg beträgt langfristig 2,2 Punkte gegenüber der Referenzentwicklung, zwischen 2025 und 2040 kann der Beitragssatz in Höhe von 23 Prozent stabilisiert werden. Eine Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors wirkt naturgemäß rentensteigernd, führt auf der anderen Seite aber zu Mehrbelastungen für Beitrags- und Steuerzahler.

6 FAZIT ZU TEIL A

Teil A untersucht ausgewählte Reformvorschläge für die GRV zunächst partialanalytisch und anschließend in einem Gesamtmodell. Ausgangsbasis für die Untersuchung ist die Entwicklung der Finanzierungsgrößen der GRV im gesetzlichen Status quo bis zum Jahr 2050. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist dabei insbesondere in den nächsten 25 Jahren mit einer deutlichen Dynamik zu rechnen. Der Beitragssatz steigt in diesem Zeitraum um fast 30 Prozent an, das Rentenniveau sinkt um knapp 15 Prozent.

Die Reformoptionen für die zukünftige Ausgestaltung der GRV sind vielfältig und setzen an verschiedenen Stellen des Systems an. Gemeinsames Ziel ist in der Regel eine Verbesserung des Leistungsniveaus. Dieses Ziel kann nicht zum Nulltarif erreicht werden, sondern lediglich durch eine Umgestaltung der Verteilung von Leistungen und Beiträgen über den Zeitverlauf oder eine Veränderung der Finanzierungsverfahren. Eine Abkehr von der kapitalgedeckten Altersvorsorge mag dabei vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren deutlich veränderten Rahmenbedingungen an den Kapitalmärkten und den grundsätzlichen Problemen bei der Riester-Rente (u. a. mangelnde Transparenz und Akzeptanz) attraktiv erscheinen. Die Studie zeigt die Konsequenzen für das umlagefinanzierte Rentensystem, wenn die Riester-Rente rückabgewickelt wird und die „frei werdenden“ Mittel zum Aufbau einer Demografiereserve verwendet werden.

Nicht grundsätzlich verändert haben sich allerdings die demografischen Rahmenbedingungen. Die Bevölkerung altert und bringt das Umlageverfahren dadurch unter Druck. Diese Erkenntnis führte im Jahr 2004 zur Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, nachdem der bereits 1997 beschlossene „Demografische Faktor“ noch vor Inkrafttreten wieder zurückgenommen worden war. Der Nachhaltigkeitsfaktor als soziodemografischer Faktor verteilt Leistungen und Beiträge anders zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Eine erneute Veränderung der Rentenanpassungsformel zugunsten der Rentnerinnen und Rentner würde das Rentenniveau dauerhaft stabilisieren und die Beitragssätze erhöhen.

TEIL B

AUSWIRKUNGEN DER EINBEZIEHUNG VON BEAMTEN IN EINE ERWERBSTÄTIGEN- VERSICHERUNG

7 HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG

In Teil A der vorliegenden Studie wurden ausgewählte Reformszenarien zur Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung modelliert und analysiert. Als eine Reformvariante wurde dabei die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung modelliert, in der Selbstständige und geringfügig Beschäftigte (nur Neuzugänge ab 1.1.2022) in die GRV einbezogen werden ([Kapitel 4.3](#)). Eine weitere Möglichkeit, um trotz der soziodemografischen Veränderungen in den kommenden Jahrzehnten eine stabile Basis an Versicherten und Beitragszahlern sicherzustellen, wird darin gesehen, zusätzlich Beamtinnen und Beamte in eine Erwerbstätigenversicherung einzugliedern.

Teil B der vorliegenden Studie untersucht daher ausgehend vom gesetzlichen Status quo, wie sich die Einbeziehung künftiger Beamtinnen und Beamter ab dem 1.1.2022 finanziell auf die zentralen Ergebnisgrößen der GRV auswirken würde.³² Analog zu Teil A der Studie erfolgt in [Kapitel 8](#) zunächst eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen dieser Maßnahme („Partialanalyse“). [Kapitel 9](#) zeigt die Ergebniswirkungen im Gesamtmodell. Teil B schließt in [Kapitel 10](#) mit einem kurzen Fazit.

32 Zum Vorgehen und zur Methodik der Modellierung des Reformszenarios „Einbeziehung der Beamten in eine Erwerbstätigenversicherung“ vgl. [Kapitel 2](#). Grundlagen und Referenzentwicklung sind entsprechend in [Kapitel 3](#) nachzulesen.

8 DER REFORMVORSCHLAG IN DER PARTIALBETRACHTUNG

Im Fokus des folgend modellierten Reformvorschlages steht die Frage, welchen Beitrag die Einbeziehung von künftigen Beamtinnen und Beamten in die GRV leisten kann. Durch die Ausweitung des Personenkreises wäre ein stabilisierender Finanzierungseffekt in der GRV zu erwarten. Allerdings ist für diese Personengruppe zu berücksichtigen, dass deren Einbeziehung in die Rentenversicherung die jeweiligen Dienstherrn mit Mehrausgaben belasten würde.³³ Als weiteres Argument wird vorgebracht, dass für den Staat und die Rentenversicherung eine Erwerbstätigenversicherung im besten Fall ein (intertemporales) Nullsummenspiel, wenn nicht gar ein Verlustgeschäft sei.

Zur Veranschaulichung der quantitativen Auswirkungen werden analog zur Referenzentwicklung ([Kapitel 3](#)) die zentralen Größen Beitragssatz, Rentenniveau, Einnahmen und Ausgaben der GRV sowie die Anzahl an Beitragszahlern und Rentnern für das Reformszenario dargestellt.³⁴

In den vorliegenden Berechnungen werden künftige Beamtinnen und Beamte (Neuzugänge) ab dem 1.1.2022 in die GRV eingegliedert.³⁵ Dabei wird unterstellt, dass der Anteil der Beamtinnen und Beamten an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen über die Zeit konstant bleibt. Mit anderen Worten, auch im Jahr 2050 werden noch etwa fünf Prozent der Erwerbstätigen im Beamtenstatus sein.³⁶ Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen ([Tabelle 1](#)) basiert dabei auf der Prognose des Prognos Weltreports 2016.

Für die Fortschreibung der Neuzugänge ebenfalls berücksichtigt sind altersspezifische Lohnprofile der Beamtinnen und Beamten, die Grundlage

33 Ebenso wären die Höhe der Gehälter im Beamtenbereich sowie Verpflichtungen aus dem Alimentationsprinzip zu prüfen.

34 Sofern nicht anders erwähnt, erfolgt der Ausweis von Eurobeträgen (Ausgaben, Einnahmen, Bundeszuschüsse etc.) stets in Preisen 2015.

35 Die vorliegende Untersuchung zeigt lediglich rechnerische Wirkungen von Reformmaßnahmen auf. Eine Bewertung der faktischen Umsetzbarkeit, insbesondere aus juristischer Perspektive, kann hier nicht erfolgen.

36 Grundlage ist der Mikrozensus, vgl. Statistisches Bundesamt (2015b).

für deren künftige Beitragszahlungen an die GRV sind.³⁷ Insgesamt nimmt die Zahl der Versicherten in der GRV bis zum Jahr 2050 um 1,3 Mio. Personen zu (Tabelle 5). Zu diesem Zeitpunkt sind dann etwa 70 Prozent der Beamtinnen und Beamten in der GRV versichert.

Durch die Einbeziehung dieser neuen Personen in die GRV ergeben sich entsprechend erhöhte Einnahmen. Die neuen Versicherten zahlen ab dem Jahr 2022 Beiträge und erwerben Rentenansprüche, die allerdings erst mit Eintritt in den Ruhestand ausgabenwirksam werden. Bei einer durchschnittlichen Erwerbsphase von z. B. 45 Jahren käme es daher erst ab 2067 zu vermehrten Ausgaben.³⁸ Damit „gewinnt“ das Umlageverfahren im Übergang, die Finanzierungsbasis wird stabilisiert und auf „mehr Schultern“ verteilt. Da die Eingliederung hier lediglich für Berufsanfänger erfolgt, baut sich der Entlastungseffekt sukzessive auf.

Im Jahr 2030 verzeichnet die GRV mit knapp 285 Mrd. Euro ein Einnahmepplus von 3,3 Mrd. Euro oder 1,2 Prozent. Langfristig steigt das Plus auf 3,1 Prozent an. Die Ausgaben nehmen nicht erst mit den zusätzlichen Ansprüchen der neu eingegliederten Personenkreise zu, sondern im Umlageverfahren direkt im Zuge der realisierten Zusatzeinnahmen. Im Jahr 2030 zahlt die Rentenversicherung knapp 3 Mrd. Euro zusätzlich aus, im Jahr 2050 sind es 11,8 Mrd. Euro.

Die Entwicklung des Bundeszuschusses ist im Vergleich zur Referenz minimal günstiger. Analog zur Entlastung der Beitragszahler nimmt die Belastung der Steuerzahler ab. Im Jahr 2030 liegt der Bundeszuschuss (allgemein und zusätzlich) bei 95,4 Mrd. Euro und damit 200 Mio. Euro unter dem in der Referenz notwendigen Zuschuss. Die Entlastung beträgt auch im Durchschnitt über den Zeitraum 2022–2050 etwa 200 Mio. Euro.

Abbildung 12 veranschaulicht mit Blick auf den Beitragssatz die Entlastungspotenziale, die sich durch die Eingliederung von Beamtinnen und Beamten in die GRV ergeben. Der Beitragssatz steigt zwar weiterhin im Zuge der demografischen Entwicklung an, dies aber leicht gedämpft gegenüber der

37 Die Lohnprofile wurden auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels berechnet, vgl. Schupp (2015), auf die Gesamtausgaben für Beamte aus der amtlichen Statistik kalibriert und auf das Basisjahr der vorliegenden Modellierung hochgerechnet. Vgl. für die Bruttolohn- und -gehaltssumme der Beamten Statistisches Bundesamt (2014), für die Fortschreibung bis 2014 entsprechend der Entwicklung der durchschnittlichen Brutto-Monatsbezüge und der Zahl der Beamten die Personalstandstatistik gemäß Statistisches Bundesamt (2012–2015).

38 Da unter den neu eingegliederten Personen auch potenzielle Bezieher von Erwerbsminderungs- oder Hinterbliebenenrenten sind, treten erste Ausgaben faktisch bereits früher auf.

Tabelle 5

Zentrale Größen auf einen Blick (Erwerbstätigenversicherung Beamte, Eurobeträge in Preisen 2015)

| | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Mio.) | 31,1 | 31,1 | 30,6 | 29,4 | 28,5 |
| Zunahme gegenüber Referenz (Mio.) | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 1,1 | 1,3 |
| Rentnerinnen und Rentner (Mio.) | 20,8 | 22,0 | 24,6 | 26,2 | 26,1 |
| Zunahme gegenüber Referenz (Mio.) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Beitragseinnahmen (Mrd. Euro) | 191,2 | 208,8 | 284,5 | 361,2 | 432,9 |
| Bundeszuschüsse, allg. & zusätzlich (Mrd. Euro) | 68,1 | 72,1 | 95,4 | 122,4 | 148,6 |
| Rentenausgaben der GRV (Mrd. Euro) | 243,2 | 268,1 | 357,0 | 452,6 | 544,4 |
| Kostenorientierter Rentenbeitragssatz (Prozent) | 18,7 | 19,5 | 21,8 | 23,5 | 23,9 |
| Nettorentenniveau vor Steuern (Prozent) | 48,1 | 48,2 | 44,5 | 42,3 | 41,6 |

Quelle: Prognos 2016

Referenzentwicklung.³⁹ Die maximale Beitragssatzentlastung wird im Jahr 2050 mit gerundet 0,4 Prozentpunkten erreicht. Der Beitragssatz erreicht dann lediglich einen Wert von 23,9 statt 24,4 Prozent.

Das Rentenniveau verläuft über den gesamten Betrachtungszeitraum oberhalb der Referenzentwicklung. Ab dem Jahr 2022 nimmt die Verbesserung des Leistungsniveaus sukzessive zu. Der Maximaleffekt liegt bei 0,6 Prozentpunkten (41,6 % zu 41,0 %) im Jahr 2050.

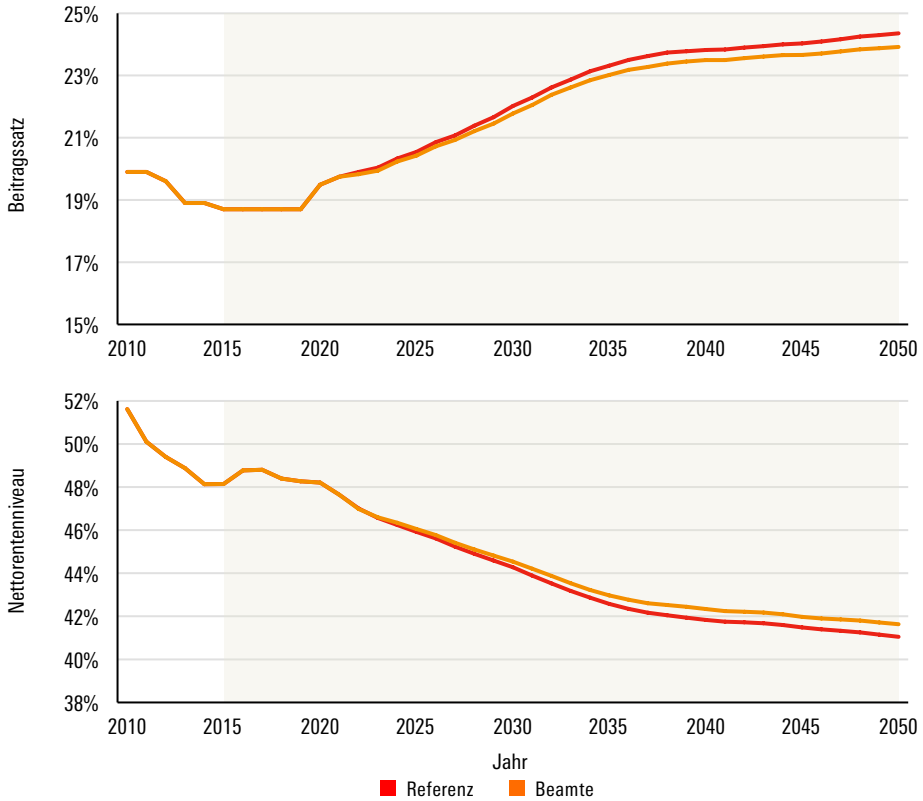
Zwischenfazit

Die schrittweise Eingliederung neuer Personenkreise in die GRV kann – unabhängig von der Frage der rechtlichen Umsetzbarkeit – finanzielle Entlastungen

³⁹ Im Vergleich zum Verlauf der Erwerbstätigenversicherung bei Einbeziehung von neuen Selbstständigen und geringfügig Beschäftigten fällt die „Entlastungswirkung“ etwas geringer aus. Ursächlich ist die im Vergleich deutlich kleinere Population der Beamtinnen und Beamten.

Abbildung 12

Beitragssatz und Nettorentenniveau bei Einführung einer Erwerbstätigenversicherung mit Beamten (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

für das Rentensystem mit sich bringen. Die zusätzlichen Einnahmen schaffen Spielräume, um die Zunahme des Beitragssatzes gegenüber der Referenz zu dämpfen. Auf der Leistungsseite gewinnt die umlagefinanzierte GRV zunächst Einnahmen, denen erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung zusätzliche Rentenansprüche und -ausgaben gegenüberstehen. In der Phase des demografischen Übergangs ist durch diese „Einführungsgewinne“ eine verbesserte finanzielle Stabilität der Rentenversicherung zu beobachten.

9 REFORMWIRKUNGEN IM GESAMTMODELL

9.1 Maßnahmen und Umsetzung des Gesamtmodells

Nach der partialanalytischen Betrachtung der Beamten-Erwerbstätigenversicherung wird diese nun schrittweise in das Gesamtmodell überführt: Für Hintergründe und Konzeption des Gesamtmodells bzw. der Teilschritte sei auf [Kapitel 5](#) verwiesen, in der die Gesamtmodelle A, B und C vorgestellt werden.

- **Gesamtmodell D:** Bestandteil des Gesamtmodells soll ausgehend vom gesetzlichen Status quo zunächst die verbesserte Erwerbsminderungsrente sein. Die Abschläge in Höhe von bis zu 10,8 Prozent entfallen für alle künftigen Zugänge ab dem 1.1.2018. Dazu erfolgt zum 1.1.2018 die Einführung einer Demografiereserve mit einem Zielbeitragssatz von 23 Prozent sowie ebenfalls ab 1.1.2018 die Rücknahme der Riester-Treppe. Das System wird ab dem 1.1.2022 für weitere Personenkreise geöffnet. Das heißt, die in der Partialanalyse vorgestellte Variante der Erwerbstätigenversicherung mit Beamten wird in das Gesamtmodell integriert. Im Gesamtmodell ist damit eine umfassende Erwerbstätigenversicherung unterstellt (Beamte, Selbstständige und geringfügig Beschäftigte).
- **Gesamtmodell E:** Abschließend wird eine Berechnung gezeigt, die ab dem 1.1.2018 zusätzlich zu den genannten Bestandteilen den Nachhaltigkeitsfaktor ausschaltet. Der Steuerungsparameter α wird auf einen Wert von 0 gesetzt.

9.2 Wirkungen des Gesamtmodells

[Abbildung 13](#) zeigt die quantitativen Auswirkungen für die beiden hier betrachteten Gesamtmodelle D und E.

In der Kombination einer Rücknahme der Riester-Reform durch Rückabwicklung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel, der Einführung einer Demografiereserve und der Erwerbstätigenversicherung ergibt sich ein durchgehend und langfristig höheres Rentenniveau als in der Referenz. Im Jahr 2050 liegt das Rentenniveau bei 44,4 Prozent und damit um 3,5 Prozentpunkte über dem ohne Reform zu erwartenden Wert.

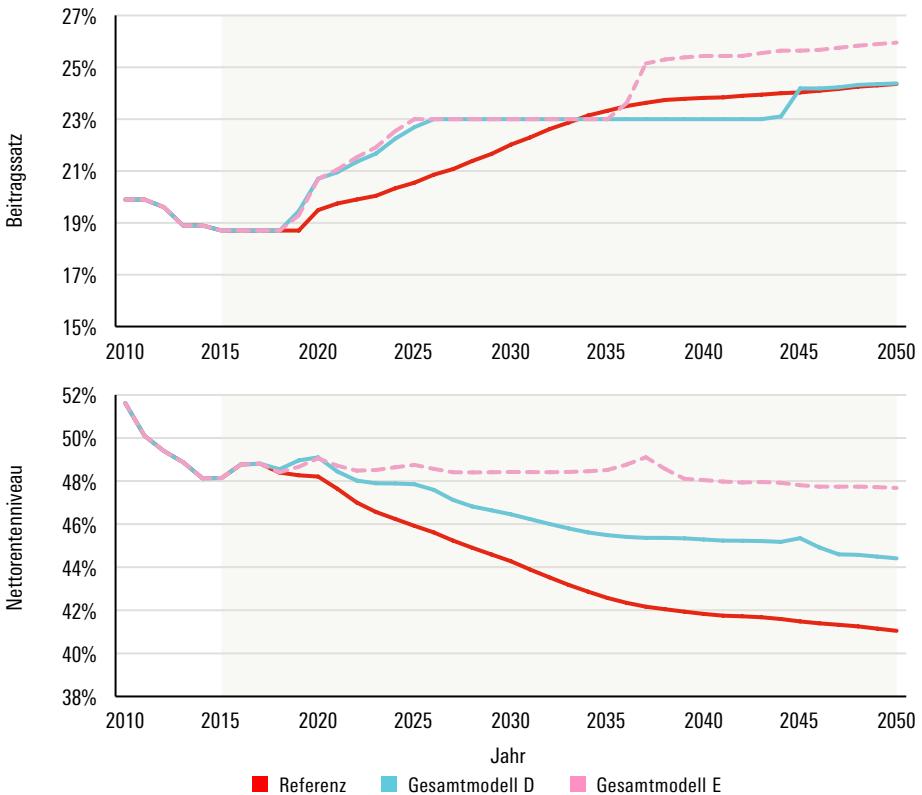
Um die dadurch steigenden Ausgaben zu decken, muss der Beitragssatz ebenfalls durchgehend und auf Dauer oberhalb der Referenz verlaufen. Im

Zuge der Ansparphase der Demografiereserve steigt der Beitragssatz dazu gemäß der exogenen Zielvorgabe auf 23 Prozent. Dieser Wert wird im Jahr 2026 erreicht und kann anschließend für 23 Jahre stabilisiert werden. Im Jahr 2044 ist die Demografiereserve aufgebraucht, der Beitragssatz steigt dann auf den Referenzverlauf an und liegt schließlich im Jahr 2050 bei 24,4 Prozent.

Maßgeblich für die im Vergleich zur Referenz günstigere Entwicklung ist die Einbeziehung der neuen Versicherten in die GRV. Durch die höhere

Abbildung 13

Beitragssatz und Nettorentenniveau in Gesamtmodell D und E (2010–2050)



Quelle: Prognos 2016

Zahl an Beitragszahlern kann der Beitragssatz langfristig geringer ausfallen. Dabei reichen die Mittel aus der Demografiereserve etwa vier Jahre länger als im Fall der Erwerbstätigenversicherung ohne Beamte.

Das Nettorentenniveau profitiert ebenfalls von den zusätzlichen Versicherten. In Gesamtmodell D bleibt es zwar bei einer – bedingt durch die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors – rückläufigen Tendenz, langfristig führt die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung mit Beamten aber dennoch zu einem gegenüber der Referenz deutlich günstigeren Verlauf. Auf die Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten ist allerdings nur der geringere Teil des hier in Gesamtmodell D gezeigten Gesamteffekts zurückzuführen.

Bei Umsetzung von Gesamtmodell E wird das Rentenniveau annähernd auf dem aktuellen Niveau stabilisiert. Rechnerisch ergibt sich durch die Abschaltung des Nachhaltigkeitsfaktors ein Rentenniveau von 47,7 Prozent im Jahr 2050 und damit nur ein minimaler Rückgang gegenüber heute. Die Stabilisierung hat ihren Preis in Form eines langfristig deutlich erhöhten Beitragssatzes. Wie [Abbildung 13](#) zeigt, kann der Rentenbeitrag über die Demografiereserve nur noch bis zum Jahr 2035 auf 23 Prozent fixiert werden. Danach steigt er sprunghaft an und erreicht im Jahr 2050 einen Wert von 26 Prozent. Gegenüber dem Gesamtmodell C ohne Beamte entspricht dies aber weiterhin einer Reduktion um 0,6 Punkte.

Die Entwicklungen zeigen die quantitativen Auswirkungen auf die zentralen Größen Beitragssatz und Rentenniveau, wenn das Umlageverfahren durch die Einbeziehung neuer Personenkreise gestärkt wird. Das Nettorentenniveau wird allerdings stets von den Nettoentgelten im Nenner sowie der Nettostandardrente im Zähler bestimmt. Da aufgrund der steigenden Beitragssätze die Nettoentgelte der Versicherten sinken, bedeutet ein steigendes Nettorentenniveau nicht zwingend, dass die Rentnerinnen und Rentner von faktisch höheren Zahlungen der GRV profitieren. Daher zeigt [Tabelle 6](#) die monatliche Nettostandardrente in Euro für die verschiedenen Modellrechnungen, um die quantitativen Auswirkungen auf Seiten der Rentnerinnen und Rentner sichtbar zu machen. Ebenfalls ausgewiesen werden die durchschnittlichen Nettoentgelte.

In der Referenz erreicht der Standardrentner mit 45 Beitragsjahren und einem stets durchschnittlichen Einkommen im Jahr 2050 eine Rente in Höhe von 1.843 Euro pro Monat. Gemessen am durchschnittlichen Nettoentgelt von 4.490 Euro entspricht dies einem Nettorentenniveau von 41,0 Prozent. In Gesamtmodell D steigt die Rente um gut 150 Euro, bei zusätzlicher Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors um weitere 125 Euro auf dann 2.119 Euro.

**Entwicklung der Nettostandardrente und der durchschnittlichen Nettoentgelte
in der Referenz sowie in Gesamtmodell D und E (Eurobeträge in Preisen 2015)**

| | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Veränderung p. a. 2015–2050 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------|
| Nettostandardrente | | | | | | |
| Referenz (Euro/Monat) | 1.167 | 1.218 | 1.365 | 1.558 | 1.843 | 1,31 % |
| Gesamtmodell D (Euro/Monat) | 1.167 | 1.231 | 1.424 | 1.696 | 1.994 | 1,54 % |
| Gesamtmodell E (Euro/Monat) | 1.167 | 1.230 | 1.484 | 1.772 | 2.119 | 1,72 % |
| Nettoentgelt | | | | | | |
| Referenz (Euro/Monat) | 2.424 | 2.526 | 3.084 | 3.726 | 4.490 | 1,78 % |
| Gesamtmodell D (Euro/Monat) | 2.424 | 2.507 | 3.065 | 3.745 | 4.489 | 1,78 % |
| Gesamtmodell E (Euro/Monat) | 2.424 | 2.507 | 3.065 | 3.688 | 4.445 | 1,75 % |

Quelle: Prognos 2016

Die Wertbeständigkeit der Rente ist damit mehr oder weniger konstant. Das Nettoentgelt entwickelt sich durch die gestiegenen Beitragssätze entsprechend schlechter als in der Referenz und liegt im Gesamtmodell E im Jahr 2050 bei 4.445 Euro. Die Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten schafft hier einen „Vorteil“ von gut 15 Euro, um die das Nettoentgelt der Versicherten dann höher ausfällt.

10 FAZIT ZU TEIL B

Teil B untersucht ergänzend zu Teil A der Studie zunächst partialanalytisch und anschließend in einem Gesamtmodell die Auswirkungen einer Einbeziehung von künftigen Beamtinnen und Beamten auf die gesetzliche Rentenversicherung. Die Wirkungen der hier vorgestellten Gesamtmodelle D und E bestätigen die modellierten Wirkungen aus Teil A der Studie: Die Verbreiterung des Versichertenkreises ist ein Reformschritt, der insbesondere mit Blick auf die kommenden 20 Jahre die Finanzierung der GRV zu stabilisieren in der Lage ist – zumindest für den hier untersuchten Zeithorizont bis 2050. Mehr Beitragszahler schaffen mehr Einnahmen und erlauben im Umlageverfahren sowohl eine leichte Reduktion des Beitragsatzes als auch eine entsprechende Anhebung des Leistungsniveaus. Allein die Einbeziehung von Beamten kann allerdings aufgrund der verhältnismäßig kleinen Personenzahl die Finanzierungssituation der GRV nicht grundlegend verändern. Die quantitativen Wirkungen würden aufgrund der geringeren Zahl an neuen Versicherten lediglich im Bereich von etwa 0,5 Prozentpunkten (Reduktion beim Beitragsatz sowie Anhebung des Rentenniveaus) liegen. Insgesamt zeigt die Untersuchung, dass nur ein Gesamtmodell das Ziel einer nachhaltigen und spürbaren Verbesserung des Rentenniveaus leisten kann.

LITERATUR

- Börsch-Supan, A. (2016):** Contra: Neue große Rentenreform – Gezielt Verbesserungen geboten, in: Wirtschaftsdienst, 96 (5), S. 303.
- Bundesregierung (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 Abs. 1 und 3 SGB VI, Rentenversicherungsbericht 2015, Berlin.
- Buslei, H., und M. Peters (2016):** Gutachten Rentenversicherung Teil 2: Entwicklungen von Beitragssatz und Niveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Politikberatung kompakt, 110, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung (2015a):** Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung (2015b):** Rentenversicherung in Zahlen 2015, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2014):** Entwurf eines Gesetzes für mehr Kontinuität der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssatzgesetz 2014), Drucksache 18/3042, 4.11.2014.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2013):** Das DGB-Rentenkonzept – Heute die Rente von morgen sichern, Berlin.
- Döring, D. (2008):** Wege zur armutsfesten Alterssicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 4/2008, S. 401–413.
- Fachinger, U. (2016):** Pro: Neue große Rentenreform – Umlagefinanzierte Rente stärken, in: Wirtschaftsdienst, 96 (5), S. 302.
- Fichte, D. (2012):** Regelgebundene Verwendung der Sozialversicherungsrücklagen, in: Wirtschaftsdienst, 92 (5), S. 332–339.
- Grüne Rentenkommission (2016):** Abschlussbericht der Grünen Rentenkommission, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GRUENE_Abschlussbericht_Rentenkommission.pdf, letzter Aufruf 30.6.2016.
- Jess, H. (2010):** Ökonomische Aspekte einer Erwerbstätigenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 90 (5), S. 332–339.
- Prognos (2016):** Weltreport 2016, Eigenpublikation der Prognos AG, im Erscheinen.
- Reimann, A. (2015):** Argumente für ein Anheben der Mindestnachhaltigkeitsrücklage, in: RVaktuell, 1/2015, S. 2–7.
- Rische, H. (2008):** Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, in: RVaktuell, 1/2008, S. 2–10.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003):** Jahrgutachten 2003/04, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Wiesbaden 2003, Ziffer 333.
- Schupp, J., et al. (2015):** Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) – Daten der Jahre 1984–2014, Version: 31.1, DOI: 10.5684/soep.v31
- Statistisches Bundesamt (2012–2015):** Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014):** Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015a):** Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1 Reihe 4.1.1, Wiesbaden.

Steffen, J. (2016): Rentenanpassung 2016, Mindestlohn, Beschäftigungshoch und Statistik-effekt bringen deutliches Plus, Portal Sozialpolitik, Berlin.

Wirth, C., und U. Müllenmeister-Faust (2009): Die Alterssicherung Selbständiger in Deutschland und in Europa – Stand und Perspektiven, in: Sozialer Fortschritt, 58 (9), S. 210–217.

Ziegmeyer, M. (2010): Das Altersvorsorge-Verhalten von Selbständigen – eine Analyse auf Basis der SAVE-Daten, in: Schmollers Jahrbuch, 130 (2), S. 19.

Die Alterssicherung ist ein Gestaltungsfeld mit hoher sozialpolitischer Bedeutung. Die gesetzliche Rentenversicherung steht dabei besonders im Zentrum, da die sogenannte erste Säule der Alterssicherung den wichtigsten Beitrag für die Einkünfte im Alter leistet. Die vorliegende Studie zeigt ausgehend vom gesetzlichen Status quo, welche Entwicklung die gesetzliche Rentenversicherung in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich nehmen wird, wenn Reformmaßnahmen umgesetzt werden. Acht Reformvorschläge wurden auf ihre Wirkung auf den Beitragssatz und das Nettorentenniveau berechnet. Zunächst erfolgt eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen einzelner Maßnahmen, bevor in einem zweiten Schritt die Reformwirkungen ausgewählter Einzelmaßnahmen im Zusammenspiel quantifiziert werden.

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-253-2