



IW-Report 4/2018

Neue Haltelinien in der Rentenversicherung - und was dann?

Variationen der Rentenanpassungsformel in einem einfachen Simulationsmodell
Susanna Kochskämper

Köln, 13.02.2018



Kontaktdaten Ansprechpartner

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

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Änderung der Rentenformel: Auswirkungen auf Beitragssatz, Sicherungsniveau und Steuermittel	5
2.1 Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung	5
2.2 Das Basisszenario	7
2.3 Beitragssatz, Sicherungsniveau und Bundesmittel in alternativen Szenarien	8
3 Zusammenfassung und Fazit	14
Abstract	15
Literaturverzeichnis	16

JEL-Klassifikation:

H55 – Gesetzliche Rentenpolitik

J11 – Demographische Trends

Zusammenfassung

In dem im Februar vorgestellten Koalitionsvertrag der CDU/CSU und SPD findet sich der Vorschlag, zwei neue Haltelinien für die gesetzliche Rentenversicherung einzuführen: Bis 2025 soll ein Sicherungsniveau von 48 Prozent nicht unter- und ein Beitragssatz von 20 Prozent nicht überschritten werden. Die weitere Entwicklung dieser Größen nach 2025 wird hingegen nicht weiter thematisiert. In diesem Beitrag werden drei mögliche Varianten für die Zeit nach 2025 vorgestellt: Die Rückkehr zum ursprünglichen Anpassungspfad dieser beiden Größen, ein Einfrieren dieser Größen über 2025 hinaus oder die Berechnung eines neuen Anpassungspfades beginnend mit dem Niveau in 2025. Anhand eines einfachen Simulationsmodells wird gezeigt, dass die Varianten, die von dem ursprünglichen Anpassungspfad abweichen, zwar zu einem höheren Sicherungsniveau führen, gleichzeitig jedoch nur mit einem höheren Beitragssatz beziehungsweise mit zusätzlichen Steuermitteln finanziert werden können. Insbesondere, wenn diese beiden Haltelinien über 2025 hinaus festgeschrieben werden, muss der Anteil der Bundesmittel an der Finanzierung der Rentenversicherung von gegenwärtig rund 30 Prozent auf über 37 Prozent in 2030 erhöht werden. In allen Varianten wird die künftige Beitragszahlergeneration stärker belastet, als es unter Beibehaltung der gegenwärtigen Renten Anpassungsformel der Fall wäre.

Damit würde sich die Politik jedoch zusätzlichem Druck aussetzen: Erstens muss sie relativ schnell eine Antwort darauf liefern, wie es nach 2025, also bereits in sieben Jahre weitergehen soll. Zweitens besteht dann die Gefahr, dass sich die neu definierten Haltelinien nicht auf den alten Anpassungspfad zurückführen lassen, da dies mit „politischen Sachzwängen“, sprich erheblichen Risiken für eine mögliche Wiederwahl der Sozialpolitiker verbunden wäre. Damit würden jedoch die höheren Belastungen für die künftigen Beitragszahler festgeschrieben. Drittens kann eine Verschlechterung der künftigen Arbeitsmarktsituation den Druck zusätzlich erhöhen und Handlungsbedarf schon vor 2025 erforderlich machen. Dann wird die Rentenpolitik jedoch zur Krisenpolitik und nimmt sich die Chance, gestalterisch tätig zu werden.

1 Einleitung

In ihrem Koalitionsvertrag vom Februar 2018 haben sich CDU/CSU und SPD unter anderem darauf verständigt, eine neue „doppelte Haltelinie“ in die gesetzliche Rentenversicherung einzuziehen: Das Sicherungsniveau soll bis einschließlich 2025 48 Prozent nicht unterschreiten, der Beitragssatz gleichzeitig nicht über 20 Prozent steigen.

Auf den ersten Blick scheint dieses Festschreiben eine „sichere Sache“. Denn in dem jüngsten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung (BMAS, 2017) überschreitet in der mittleren Lohnvariante der Beitragssatz die 20-Prozent-Marke erst in 2025, und das um überschaubare 0,1 Prozentpunkte. Das Sicherungsniveau bleibt ebenfalls bis 2024 über beziehungsweise bei 48 Prozent und sinkt erst in 2025 auf 47,4 Prozent ab. Alles unproblematisch also?

Ganz so einfach ist die Sache allerdings nicht. Denn zum einen handelt es sich auch bei dem Rentenversicherungsbericht um eine Modellrechnung, in der unter anderem bestimmte Annahmen zur Lohn- und künftigen Beschäftigungsentwicklung getroffen werden. Zum anderen hat selbst dieses vermeintlich „marginale Drehen“ an der bisherigen Rentenanpassungsformel Auswirkungen auf die künftige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung.

Dies wird im Folgenden anhand eines einfachen Rentensimulationsmodells gezeigt. Dessen Aufbau ist in Kochskämper (2017) detailliert beschrieben. Auch dieses Modell ist ein annahmebasiertes Modell, mit dem nicht der Anspruch erhoben wird, Punktvorhersagen zu treffen. Allerdings lassen sich durch Variationen einzelner Komponenten Wirkungsweisen bestimmter Reformen untersuchen und ihre Dynamik für die gesetzliche Rentenversicherung vergleichen.

Im Folgenden werden mit diesem Modell verschiedene Szenarien simuliert: In einem ersten Szenario wird unterstellt, dass ab 2026 Beitragssatz und Sicherungsniveau wieder anhand der derzeit gültigen Rentenanpassungsformel berechnet werden, dann allerdings mit dem Startpunkt der jeweiligen Größen aus 2025. In einem zweiten und dritten Szenario wird ein Festhalten an den im Koalitionsvertrag genannten Haltelinie für das Sicherungsniveau beziehungsweise für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz über 2025 hinaus simuliert. Alle Szenarien werden mit einem Basisszenario verglichen, in dem die bisherige Rentenanpassungsformel sowie die aktuelle Gesetzeslage unverändert gelten.

Nicht berücksichtigt sind in dieser Simulation die weiteren Reformankündigungen wie beispielsweise die Erhöhung der Mütterrente und die Anhebung der Zurechnungszeiten für Erwerbstätigkeit. Ziel dieses Beitrags ist es, lediglich zu untersuchen, welche Auswirkungen eine scheinbar moderate Änderung der Rentenanpassungsformel hat, ohne dass zusätzliche ausgabenintensive Leistungsversprechen hinzukommen.

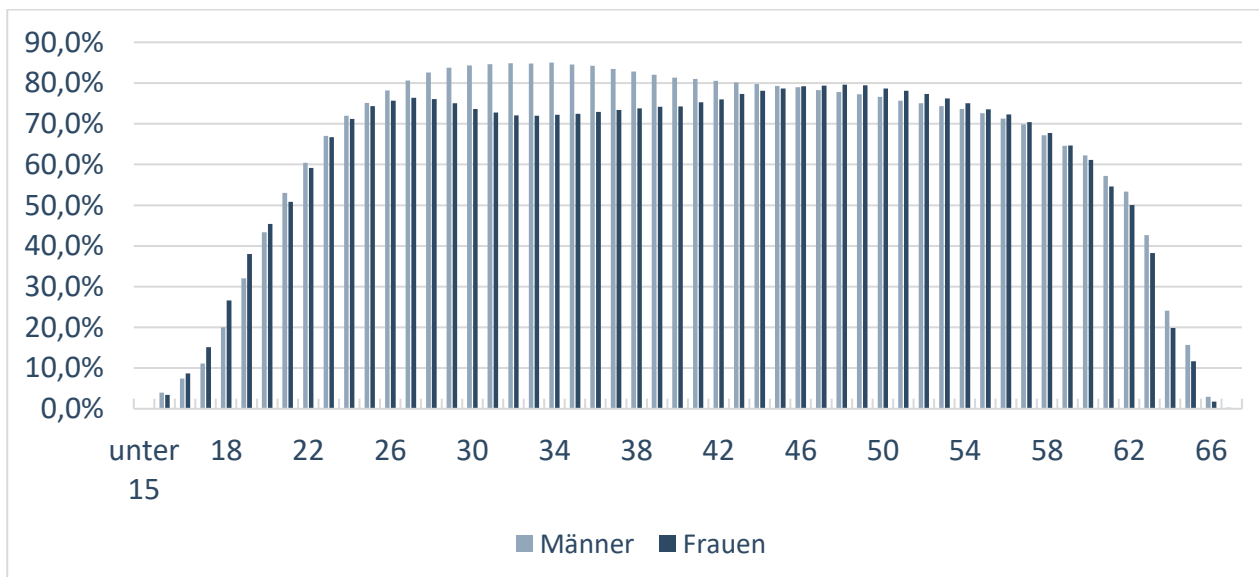
2 Änderung der Rentenformel: Auswirkungen auf Beitragssatz, Sicherungsniveau und Steuermittel

2.1 Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung setzen sich nicht nur aus den Beitragszahlungen der Versicherten zusammen. Zwar machen sie den größten Teil aus, in 2015 lagen sie bei etwas über 70 Prozent (Deutsche Rentenversicherung, 2017a, eigene Berechnungen). Knapp 30 Prozent fließen zusätzlich aus Bundesmitteln in die Rentenversicherung (Deutsche Rentenversicherung 2017a, Bundesfinanzministerium, 2015; eigene Berechnungen). Um also ein Gesamtbild über die Finanzlage der Rentenversicherung zu erhalten, müssen auch diese Steuermittel berücksichtigt werden. Ein Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung zahlt Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung (Abbildung 2-1), die Gruppe der Steuerzahler und die der Beitragszahler überschneidet sich zu großen Teilen, sind aber nicht deckungsgleich.

Abbildung 2-2: Anteil der Beitragszahler in der Rentenversicherung an der Bevölkerung

Differenziert nach Altersjahren und Geschlecht, in Prozent



Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2017b; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

Die Höhe der Bundesmittel, die in die Rentenversicherung fließt, ist dabei keine fixe Größe, sondern ergibt sich vielmehr aus verschiedenen Komponenten:

Zum einen leistet der Bund Beiträge für Kindererziehungszeiten. Diese Beiträge ändern sich laut Gesetz (§177 SGB VI SGB) nach der Änderung des Verhältnisses der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) im vergangenen

Kalenderjahr zu den jeweiligen Bruttolöhnen und -gehältern im vorvergangenen Kalenderjahr, nach der Änderung des Verhältnisses des Beitragssatzes des aktuellen Kalenderjahres zum Beitragssatz des letzten Kalenderjahres und nach der Änderung des Verhältnisses der Anzahl der unter Dreijährigen im vorvergangenen Kalenderjahr zur Anzahl der unter Dreijährigen in dem dem vorvergangenen vorausgehenden Kalenderjahr.

Zum anderen fließen Steuermittel in Form des allgemeinen und in Form des zusätzlichen Bundeszuschusses sowie in Form des Erhöhungsbeitrags in die Rentenversicherung (§213 SGB VI). Der allgemeine Bundeszuschuss entwickelt sich gemäß der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gemäß der VGR und nach der Entwicklung des sogenannten "fiktiven Beitragssatzes". Letzterer beschreibt den Beitragssatz, der sich ohne den zusätzlichen Bundeszuschuss ergäbe. Der zusätzliche Bundeszuschuss verändert sich entsprechend der Veränderung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer. Der Erhöhungsbetrag wiederum verändert sich in dem Verhältnis der Bruttolohn- und gehaltssumme des vergangenen Kalenderjahres zur der des vorvergangenen Kalenderjahres.

Das bedeutet: Zwei Elemente der Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung sind nicht unabhängig von der Entwicklung in der Rentenversicherung selbst: Zum einen variieren die Beiträge für Kindererziehungszeiten mit den jeweils geltenden Beitragssätzen, zum anderen ist auch der allgemeine Bundeszuschuss von der Beitragssatzentwicklung abhängig.

Die Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung setzen sich aus den Rentenausgaben, den Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR), Leistungen zur Teilhabe, Beitragserstattungen, Verwaltungskosten, Leistungen nach dem Kindererziehungsleistungs-Gesetz und sonstigen Positionen zusammen. Die Rentenausgaben ergeben sich aus den individuellen Ansprüchen der jeweiligen Rentner. Diese Ansprüche sind jedoch kein fixer Rentenbetrag, sondern von verschiedenen Faktoren abhängig: Beitragszahler sammeln Entgeltpunkte, deren jeweilige Anzahl sich aus dem Verhältnis des individuellen Bruttoarbeitsentgelts zum allgemeinen Durchschnittsentgelt im jeweiligen Beitragsjahr ergibt. Damit bestimmen die Einzahlungen also zunächst lediglich die Relation der individuellen Rente zu den Rentenauszahlungen der übrigen Versicherten.

Die individuelle Rentenhöhe wiederum ergibt sich aus der Gewichtung der Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert und Zu- und Abschlägen je nach tatsächlichem Zeitpunkt des Renteneintritts und der Rentenart. Dieser aktuelle Rentenwert bleibt nicht konstant, sondern wird bisher mit der Rentenanpassungsformel (§68 5 SGB VI) jährlich angepasst. Die Anpassung wird auf Basis verschiedener Faktoren vorgenommen – der Entwicklung der Bruttolöhne sowie des Beitragssatzes des vergangenen Kalenderjahres zum vorvergangenen Kalenderjahr (sogenannter Bruttolohn- und sogenannter Riester-Faktor) und der entsprechenden Entwicklung des spezifischen Rentnerquotienten (sogenannter Nachhaltigkeitsfaktor).

Als normative Referenzgröße für die Rentenhöhe wird das „Sicherungsniveau vor Steuern“ herangezogen. Allerdings ist dies keineswegs mit einer empirischen Größe gleichsetzen. Es handelt sich um einen Modellfall: Gemessen wird das Verhältnis der sogenannten Standardrente – eine Rente für 45 Beitragsjahre zu einem Verdienst in Höhe des Durchschnittsentgelts – abzüglich

der Sozialversicherungsbeiträge zu dem Durchschnittsentgelt, ebenfalls abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und des durchschnittlichen Aufwands zur privaten Altersvorsorge.

2.2 Das Basisszenario

Bisher gilt zur Berechnung des aktuellen Rentenwertes und des jeweils geltenden Beitragsatzes die Rentenanpassungsformel. Gesetzlich etabliert sind zudem zwei „Haltelinien“ (gemäß §154 Abs. 3 SGB VI): ein Sicherungsniveau vor Steuern von 46 Prozent bis 2020 beziehungsweise 43 Prozent bis 2030 sowie ein Beitragssatz von maximal 20 Prozent bis 2020 beziehungsweise maximal 22 Prozent bis 2030.

Auf dieser Grundlage wird hier ein Basisszenario entworfen. Das Basisszenario entspricht dem Szenario „Rente mit 67“ aus Kochskämper (2017): In das Basisszenario fließt unter anderem die gegenwärtige Gesetzgebung zur Anpassung der Regelaltersgrenze ein, ebenso wird die Angleichung der Rentenberechnung zwischen Ost- und Westdeutschland entsprechend des Rentenüberleitungsabschlussgesetzes simuliert. Angenommen wird ferner, dass im Vergleich zum Status quo keine weiteren Gesetzesänderungen vorgenommen werden. Darüber hinaus wird unterstellt, dass die geschlechtsspezifischen Anteile der Beitragszahler an der jeweiligen Bevölkerung konstant bleiben. Ebenso wird vereinfacht angenommen, dass die Beitragssätze in den anderen Sozialversicherungszweigen konstant bleiben. Einzig die Anteile der rentennahen Jahrgänge werden bei einem Ansteigen der Regelaltersgrenze in höhere Altersjahre verschoben (siehe hierzu genauer Kochskämper, 2017).

Für das Basisszenario zeigt sich, dass die bisher gesetzlich geltenden „Haltelinien“ eingehalten werden. Dies ist insbesondere auf die positive Arbeitsmarktlage der letzten Jahre zurückzuführen, die in diesem Szenario in die Zukunft fortgeschrieben wird.

Tabelle 2-1: Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau im Basisszenario

IW 2018

Jahr	Beitragssatz (in Prozent)	Sicherungsniveau vor Steuern (in Prozent)
2019	19,0	48,3
2020	19,2	48,2
2021	19,4	48,1
2022	19,1	48,0
2023	20,1	47,8
2024	19,1	47,7
2025	19,6	47,5
2026	20,1	47,7
2027	20,5	47,4
2028	20,9	47,2
2029	21,3	46,9
2030	21,7	46,6

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2016b, 2017b, 2017c; Bundesministerium für Gesundheit, 2017; Statistisches Bundesamt, 2015; eigene Berechnungen

Auch in dem Basisszenario werden die im Entwurf des Koalitionsvertrages vorgegebenen neuen Haltelinien in den kommenden Jahren erreicht – erst ab 2026 steigt der Beitragssatz dauerhaft über 20 Prozent, das Sicherungsniveau sinkt ab 2023 unter 48 Prozent.¹ Das Szenario ist somit für die kommenden Jahre etwas pessimistischer als das des jüngsten Rentenversicherungsberichtes (BMAS, 2017) – hier werden diese neu vorgeschlagenen Haltelinien tatsächlich erst in 2025 über- beziehungsweise unterschritten.

2.3 Beitragssatz, Sicherungsniveau und Bundesmittel in alternativen Szenarien

Wird in der Simulation die Haltelinie von 48 Prozent für das Sicherungsniveau eingeführt, wie es im Koalitionsvertrag vorgestellt wird, muss ab 2023 vom ursprünglichen Anpassungspfad abgewichen und die Rentenanpassungsformel ausgesetzt werden – hier dargestellt im Szenario „neue Haltelinien“ (Tabelle 2-2).

¹ Der Sprung im Beitragssatz zwischen 2023 und 2024 erklärt sich durch den Aufbau der Simulation: Die Anpassungen an die jeweils neue gesetzliche Regelaltersgrenze von 66 Jahren in 2024 beziehungsweise 67 Jahren werden hier nicht monatsweise modelliert, sondern erst, wenn ein volles Jahr erreicht ist.

Tabelle 2-2: Basisszenario versus neue Haltelinien IW 2018

Jahr	Basisszenario		Szenario „neue Haltelinien“	
	Beitragsatz (in Prozent)	Sicherungsniveau vor Steuern (in Prozent)	Beitragsatz (in Prozent)	Sicherungsniveau vor Steuern (in Prozent)
2022	19,1	48,0	19,1	48,0
2023	20,1	47,8	20,0*	48,0
2024	19,1	47,7	19,3	48,0
2025	19,6	47,5	19,8	48,0
2026	20,1	47,7	?	?

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2016b, 2017b, 2017c; Bundesministerium für Gesundheit, 2017; Statistisches Bundesamt, 2015; eigene Berechnungen

* In der Simulation übersteigt der Beitragsatz bereits einmalig in 2023 die Haltelinie von 20 Prozent, er liegt hier eigentlich bei 20,2 Prozent.

Um dieses Niveau zu erreichen, muss also der Beitragsatz steigen – um 0,1 Prozentpunkt² in 2023 und jeweils 0,2 Prozentpunkte in 2024 und 2025.

Was zunächst als noch moderate Anpassung erscheint, wird aber interessant, wenn die Frage gestellt wird, wie es nach 2025 weitergehen soll. Der Text des Koalitionsvertrags sagt dazu nichts aus, verwiesen wird nur auf den Plan, eine Rentenkommission einzurichten, die „sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung [befassen]“ (Koalitionsvertrag, 2018) soll. Verwiesen wird darauf, dass auch langfristig Haltelinien für Beitragsatz und Sicherungsniveau angestrebt werden.

Eine Möglichkeit besteht darin, auf den ursprünglichen Pfad, wie er im Basisszenario beschrieben ist, zurückzukehren und die gegenwärtig im Gesetz festgeschriebenen Haltelinien von einem Sicherungsniveau von minimal 43 Prozent und einem Beitragsatz von maximal 22 Prozent bis 2030 erneut zu übernehmen. Wie in Tabelle 2-2 zu sehen, müsste dann das Sicherungsniveau von den vorher bis 2025 festgeschriebenen 48 Prozent in 2026 direkt um 0,3 Prozentpunkte absinken, bis 2030 würden sich Beitragsatz und Sicherungsniveau dann wie im Basisszenario (s. Tabelle 2-1) entwickeln.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den aktuellen Rentenwert und den Beitragsatz ab 2026 wieder mit der ursprünglichen Rentenanpassungsformel zu berechnen, allerdings dann mit dem Startpunkt 2025, hier bezeichnet als Szenario 1 „Rückkehr zur Rentenanpassungsformel“. Ausgangspunkt wäre also in 2025 ein Standardrentenniveau von 48 Prozent mit dem dazugehörigen aktuellen Rentenwert und dem dazugehörigen Beitragsatz – in der Simulation liegt dieser bei 19,8 Prozent, also 0,2 Prozentpunkte höher als der des Basisszenarios. Die

² Es müssten somit bereits hier einmalig 0,2 Prozentpunkte des Beitragsatzes alternativ über Steuermittel finanziert werden.

Auswirkungen auf Beitragssatz beziehungsweise Beitragssatz und Sicherungsniveau sind in Tabelle 2-3 dargestellt. Allerdings hat allein die veränderte Rentenberechnung in Szenario 2 Auswirkungen auf die Höhe der Bundesmittel, die in die Rentenversicherung fließen. Wie oben beschrieben, sind diese kein fixer Betrag, sondern variieren unter anderem mit dem geltenden Beitragssatz und den Rentenausgaben. In der Simulation zeigt sich: Ein höheres Sicherungsniveau kostet nicht nur einen höheren Beitragssatz, sondern auch zusätzliche Steuermittel im Vergleich zum Basisszenario, ebenfalls in Tabelle 2-3 dargestellt.

Tabelle 2-3: Szenario 1 „Rückkehr zur Rentenanpassungsformel“

Steuermittel ausgewiesen in heutigen Werten (Annahme einer künftigen Inflationsrate von 1,8 Prozent), IW 2018

	Beitragssatz (in Prozent)	Sicherungsniveau vor Steuern (in Prozent)	Zusätzlich benötigte Steuermittel (in Milliarden Euro)
2023	20,0	48,0	2,6*
2024	19,3	48,0	0,4
2025	19,8	48,0	0,4
2026	20,2	47,9	0,9
2027	20,6	47,6	0,2
2028	21,3	47,8	0,4
2029	21,8	47,8	1,3
2030	22,3	47,8	1,7

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2016b, 2017b, 2017c; Bundesministerium für Gesundheit, 2017; Statistisches Bundesamt, 2015; eigene Berechnungen

* Die vergleichsweise hohen Steuermittel in 2023 entstehen dadurch, dass in der Simulation bereits einmalig in 2023 der Beitragssatz die 20-Prozent-Marke um 0,2 Prozentpunkte übersteigt und deshalb die fehlenden Beitragsmittel durch Bundesmittel ausgeglichen werden müssen.

Insgesamt wird deutlich, dass allein die Variante, ein neues Basisjahr für die Rentenanpassungsformel zu wählen, Folgen hat: Zwar ergibt sich so ein neuer Pfad für das Sicherungsniveau – in der Simulation liegt es in 2030 bei 47,8 Prozent statt den 46,6 Prozent im Basisszenario – allerdings geht dies auf Kosten eines höheren Beitragssatzes und zusätzlicher Steuermittel: Der Beitragssatz liegt in diesem Szenario 1 dauerhaft über dem des Basisszenarios. Darüber hinaus müssten zwischen 2023 und 2030 insgesamt 7,9 Milliarden Euro an zusätzlichen Steuermitteln – gerechnet in heutigen Werten – in die Rentenversicherung fließen.

Wie sieht dies in einem Szenario aus, in dem das einmal etablierte Sicherungsniveau von 48 Prozent auch dauerhaft gilt? Dieses Szenario 2 „Sicherungsniveau 48 Prozent“ ist in Tabelle 2-4 dargestellt.

Tabelle 2-4: Szenario 2 „konstantes Sicherungsniveau“

Steuermittel ausgewiesen in heutigen Werten (Annahme einer künftigen Inflationsrate von 1,8 Prozent), IW 2018

	Beitragssatz (in Prozent)	Sicherungsniveau vor Steuern (in Prozent)	Zusätzlich benötigte Steuermittel (in Milliarden Euro)
2026	20,3	48,0	0,9
2027	20,8	48,0	0,4
2028	21,3	48,0	1,1
2029	21,9	48,0	1,5
2030	22,5	48,0	2,1

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2016b, 2017b, 2017c; Bundesministerium für Gesundheit, 2017; Statistisches Bundesamt, 2015; eigene Berechnungen

Auch in diesem Szenario 2 liegt der Beitragssatz deutlich über dem des Basisszenarios. Zusätzlich ist ersichtlich, dass ein auch im Vergleich zum Szenario 1 höheres Sicherungsniveau nur mit weiteren Steuermitteln zu leisten ist.

Wird zusätzlich über 2026 hinaus der Beitragssatz bei 20 Prozent festgeschrieben, müssen diese dann fehlenden Beitragsmittel ebenfalls aus allgemeinen Steuermitteln in die Rentenversicherung fließen, hier bezeichnet als Szenario 3 „konstantes Sicherungsniveau und konstanter Beitragssatz“ in Tabelle 2-5.

Tabelle 2-5: Szenario 3 „konstantes Sicherungsniveau und konstanter Beitragssatz“

Steuermittel ausgewiesen in heutigen Werten (Annahme einer künftigen Inflationsrate von 1,8 Prozent), IW 2018

	Beitragssatz (in Prozent)	Sicherungsni- veau vor Steuern (in Prozent)	Zusätzlich benötigte Steuermittel (in Milliarden Euro)
2026	20,0	48,0	3,8
2027	20,0	48,0	9,2
2028	20,0	48,0	16,1
2029	20,0	48,0	22,8
2030	20,0	48,0	29,6

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2016b, 2017b, 2017c; Bundesministerium für Gesundheit, 2017; Statistisches Bundesamt, 2015; eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass selbst eine vermeintlich geringe Differenz zwischen einem fixierten und einem variablen Beitragssatz im Zusammenspiel mit der Anzahl von Rentnern und Beitragszahlern bereits in der mittleren Frist nur durch erheblich höhere Bundesmittel zu erreichen ist: Eine vermeintlich geringe Differenz von lediglich 0,3 Prozentpunkten in 2026 würde im Vergleich zum

Basisszenario schon 3,8 Milliarden Euro zusätzlich an Steuermitteln kosten und damit zusätzliche 2,9 Milliarden Euro im Vergleich zu dem Szenario mit einem variablen Beitragssatz, wie er in Szenario 2 simuliert wurde. Eine Beitragssatzdifferenz von 2,5 Prozentpunkten im Jahr 2030 kostet im Vergleich zum Basisszenario 29,6 Milliarden Euro und damit weitere 27,5 Milliarden Euro mehr an Steuerzuschüssen als bei der ausschließlichen Fixierung des Sicherungsniveaus.

In diesem Szenario 3 würde mit der Festschreibung von Beitragssatz und Sicherungsniveau damit der Weg zu einer zunehmenden Steuerfinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung geebnet – in 2030 liegt der Anteil der Bundesmittel an den Finanzen der Rentenversicherung in diesem Szenario bereits bei über 37 Prozent und damit deutlich über dem knapp einem Drittel, das gegenwärtig über den Bundeshaushalt finanziert wird.

In Tabelle 2-6 sind noch einmal die Auswirkungen der verschiedenen Szenarien auf Beitragssatz und Steuermittel ab 2026 zusammengefasst.

Tabelle 2-6: Vergleich der Beitragssätze und Steuermittel der Szenarien

Beitragssatz in Prozent, Steuermittel ausgewiesen in heutigen Werten (Annahme einer künftigen Inflationsrate von 1,8 Prozent) in Milliarden Euro, IW 2018

Jahr	Basis-szenario	Szenario 1 „Rückkehr zu Renten-anpassungsformel“		Szenario 2 „konstantes Siche-rungsniveau“		Szenario 3 „konstantes Siche-rungsniveau und kon-stanter Beitragssatz“	
	Beitrags-satz	Beitrags-satz	Zusätzliche Steuer-mittel	Beitrags-satz	Zusätzliche Steuer-mittel	Beitrags-satz	Zusätzliche Steuer-mittel
2026	20,1	20,2	0,9	20,3	0,9	20,0	3,8
2027	20,5	20,6	0,2	20,8	0,4	20,0	9,2
2028	20,9	21,3	0,4	21,3	1,1	20,0	16,1
2029	21,3	21,8	1,3	21,9	1,5	20,0	22,8
2030	21,7	22,3	1,7	22,5	2,1	20,0	29,6

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2016b, 2017b, 2017c; Bundesministerium für Gesundheit, 2017; Statistisches Bundesamt, 2015; eigene Berechnungen

3 Zusammenfassung und Fazit

Das Einführen neuer Haltelinien, wie sie im Entwurf des Koalitionsvertrages vorgesehen sind, erscheint mit Blick auf den Rentenversicherungsbericht zunächst unproblematisch. Allerdings besteht bei einem Aussetzen der bisherigen Rentenanpassungsformel die Gefahr, die Generation der Beitragszahler in Zukunft noch stärker zu belasten– und zwar nicht nur durch höhere Beitragssätze, sondern zusätzlich durch höhere Steuern, die für die Finanzierung der Rentenversicherung dann notwendig wären. Dabei sind hier weitere „Rentengeschenke“ noch gar nicht berücksichtigt.

Eine große Koalition würde also mit einer solchen Politik eher weitere Probleme für die Zukunft der Rentenversicherung schaffen. Denn erstens werden dringend notwendige Antworten auf die Frage, wie der Ausgleich zwischen den Generationen insbesondere ab den 2030er Jahren stattfinden soll, in die Zukunft verschoben. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung, dass einmal gestellte Schrauben wegen vermeintlicher „politischer Sachzwängen“ nur schwer rückgängig zu machen sind. Darüber hinaus gibt es bis 2025 nur dann keine Probleme, wenn die gegenwärtige positive Lage auf dem Arbeitsmarkt anhält. Wenn das nicht der Fall ist, geht die Rechnung schon vorher nicht auf und verschafft der Politik zusätzlichen Handlungsdruck. Dieser ist jedoch allein vor dem Hintergrund heutiger Prognosen einer alternden Gesellschaft schon heute hoch – wird er in der künftigen Legislaturperiode noch verschärft, droht eine Folge rentenpolitischer Kriseninterventionen anstatt einer Rentenpolitik, die vorausschauend gestalterisch tätig wird.

Bisher hat sich die Rentenanpassungsformel bewährt. Bleibt die Arbeitsmarktlage so, wie sie ist oder kann sogar noch zusätzliches Beschäftigungspotenzial erschlossen werden, dann können die neuen Haltelinien auch erreicht werden, ohne die Formel neu zu verhandeln.

Die weitaus größeren Herausforderungen stellen sich für die Zeit nach 2025. Es wäre daher ratsamer, die politischen Weichen nicht in Richtung zusätzlicher Finanzierungslasten zu stellen, sondern die nächste Legislaturperiode zu nutzen, um nachhaltige Antworten zu finden.

Abstract

The coalition agreement between the CDU / CSU and SPD of February, proposes to introduce two new „stop lines“ for the statutory pension insurance: Until 2025, a net pension level of 48 percent should not be undercut and a contribution rate of 20 percent should not be exceeded. The further development of these factors after 2025, however, is not further discussed. This article presents four possible post-2025 scenarios: the return to the original adjustment path, the calculation of a new adjustment path starting at the 2025 level or an adherence on one or both of these factors beyond 2025.

Using a simple simulation model it can be shown, that even a slight deviation from the original adjustment path can only be financed with a higher contribution rate or additional taxation. Especially if these two holding lines are set beyond 2025, the share of federal funds in the financing of the statutory pension insurance scheme must be increased from currently about 30 percent to more than 37 percent in 2030. In all scenarios, the future generation of contributors will be more heavily burdened than would be the case with the current pension adjustment formula.

However, this would put additional pressure on policy-makers: First, they have to provide a relatively quick answer to what should happen after 2025 – in seven years. Secondly, there is the danger that a return to the old adjustment path would not be considered as an option, since this would be associated with "political constraints". This would, however, impose higher financial burdens on the future contributors. Thirdly, a deterioration in the future labour market situation may increase pressure and require action before 2025. Then, however, pension politics become rather a crisis policy than a pension policy which develops creative and sustainable solutions in advance.

Literaturverzeichnis

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Rentenversicherungsbericht 2017, Berlin, <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2017/rentenversicherungsbericht-2017.html> [7.2.2018]

Bundesfinanzministerium, 2015, Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015, Berlin

Bundesministerium für Gesundheit, 2017, Pflegeversicherung, Finanzentwicklung 1995 bis 2016, Berlin, <http://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegeversicherung-zahlen-und-fakten.html> [30.6.2017]

Deutsche Rentenversicherung, 2016a, Versichertenbericht 2016. Statistische Analysen zu den Versicherten der Deutschen Rentenversicherung, Berlin

Deutsche Rentenversicherung, 2016b, Rentenzahlbestand am 1.7.2015, Würzburg

Deutsche Rentenversicherung, 2017a, Kennzahlen und Finanzen. Rechnungsergebnisse und Rentenbestand. Einnahmen der letzten beiden Rechnungsjahre, Berlin, http://www.deutscherentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Fakten_und_Zahlen/02_kennzahlen_finanzen_vermoegen/2_rechnungsergebnisse_rentenbestand/einnahmen_letzten_2_jahre_node.html [1.7.2017]

Deutsche Rentenversicherung, 2017b, Statistikportal der Rentenversicherung, Versicherte, Aktiv Versicherte, Berlin, <https://statistik-rente.de/drv/> [30.6.2017]

Deutsche Rentenversicherung, 2017c, Statistikportal der Rentenversicherung, Versicherte, Aktiv Versicherte, Beschäftigte ohne Beitragsbesonderheiten im Berichtszeitraum (Alter, hochgerechnete Jahresentgelte, Zeiten...), Berlin, <https://statistik-rente.de/drv/> [30.6.2017]

Deutsche Rentenversicherung, 2017d, Kennzahlen und Finanzen. Rechnungsergebnisse und Rentenbestand. Ausgaben der letzten beiden Rechnungsjahre, Berlin, http://www.deutscherentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Fakten_und_Zahlen/02_kennzahlen_finanzen_vermoegen/2_rechnungsergebnisse_rentenbestand/ausgaben_letzten_2_jahre_node.html [1.7.2017]

Kochskämper, Susanna, 2017, Auswirkungen einer längeren Lebensarbeitszeit auf die Rentenversicherung. Variationen in einem einfachen Simulationsmodell, IW-Report 25/2017, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/susanna-kochskaemper-auswirkung-einer-laengeren-lebensarbeitszeit-auf-die-rentenversicherung-357238.html> [7.2.2018]

Statistisches Bundesamt, 2015, Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060. Ergebnisse der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2016, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011, 2015, Wiesbaden