ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Werding, Martin

Working Paper

Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014-2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenreform-Pakets der Bundesregierung

Arbeitspapier, No. 01/2014

Provided in Cooperation with:
German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Werding, Martin (2014) : Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014-2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenreform-Pakets der Bundesregierung, Arbeitspapier, No. 01/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/103838

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen

Langfrist-Projektionen 2014 - 2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung

Martin Werding
(Ruhr-Universität Bochum, CESifo)

Arbeitspapier 01/2014*)
November 2014

*) Die Arbeitspapiere geben die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen

Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenreform-Pakets der Bundesregierung

Martin Werding
(Ruhr-Universität Bochum, CESifo)

Abstract:

In einer kurzen Phase, in der die absehbare Anspannung der öffentlichen Finanzen aufgrund des demographischen Wandels nicht weiter zunimmt, hat die Politik ein umfangreiches Rentenreform-Paket verabschiedet. Aus diesem Anlass werden im Beitrag die generell zu erwartenden Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik mit Hilfe aktualisierter Langfrist-Projektionen der staatlichen Ausgaben für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, Arbeitslose sowie Bildung und Familien betrachtet. Bei unveränderter Fortsetzung der gegenwärtigen Politik in diesen Bereichen ergibt sich eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 3,4% des BIP. Der damit gemessene Konsolidierungsbedarf im gesamtstaatlichen Haushalt hat sich durch die jüngsten Reformen des Rentensystems um 0,2 Prozentpunkte (aktuell etwa 5 Mrd. Euro im Jahr, kumuliert ca. 244 Mrd. Euro) erhöht. Zahlreiche Alternativvarianten zeigen die Sensitivität der Ergebnisse gegenüber geänderter Annahmen und weisen auf spezielle Risiken hin, aber auch auf Ansatzpunkte für erfolgversprechende politische Gegenmaßnahmen. Die Höhe der Tragfähigkeitslücke variiert dabei zwischen 2,2% und 6,2% des BIP, bleibt aber stets positiv.

JEL-Klassifikation: J11, J21, J65; H5, H6

Stichworte: demographischer Wandel; öffentliche Ausgaben für Alterssicherung, Gesundheit, Pflege, Arbeitslose, Bildung und Familien; Staatsverschuldung, Tragfähigkeit

September 2014

Prof. Dr. Martin Werding, Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, Ruhr-Universität Bochum, Gebäude GC 04/311, 44780 Bochum, Tel. 0234/32-28971, E-Mail: martin.werding@ruhr-uni-bochum.de.

Ich danke den Mitarbeitern des Wissenschaftlichen Stabes des SVR, speziell Anabell Kohlmeier und Manuel Kallweit, für zahlreiche hilfreiche Fragen und Anmerkungen.

1. Einleitung

Aktuell legt der demographische Wandel in Deutschland eine Atempause ein. Zwar wird er ab 2020 aller Voraussicht nach zu einer wachsenden Anspannung der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen führen. In den nächsten fünf Jahren tritt dieser Trend – wegen einer zuletzt recht günstigen konjunkturellen Entwicklung und vor allem wegen struktureller Verbesserungen der Lage am Arbeitsmarkt – aber noch nicht hervor.[1] Diese Ausgangssituation kann die Bewältigung der klar absehbaren Effekte des demographischen Wandels erleichtern, sie darf den Blick darauf jedoch nicht verstellen. Die zu erwartende Anspannung nimmt bis 2035 immer stärker zu und wird auch danach wohl nicht wieder abflauen. Diese Perspektive erzeugt nennenswerte Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die vor allem bei der Haushaltspolitik des Bundes sowie bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen der gesetzlichen Rentenversicherung und anderer Sozialversicherungen schon kurz- bis mittelfristig stets beachtet werden müssen.

Ziel dieses Beitrags ist es, Simulationen zu aktualisieren, die im Jahre 2011 für eine Expertise des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011) angestellt wurden und der zukünftigen Entwicklung ausgewählter, stark von der Demographie beeinflusster öffentlicher Ausgaben sowie der langfristigen Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik gewidmet waren (vgl. Werding 2011). Verwendet werden dafür neue Datengrundlagen, angefangen von revidierten Bevölkerungsvorausberechnungen, und ein verändertes Simulationsmodell, das methodisch an frühere Arbeiten anschließt, aber in vielen Details neu konzipiert, bei einigen der erfassten Ausgaben mit verbesserten Modellierungen versehen und auch in seinem Berichtskreis leicht erweitert wurde. Besondere Aufmerksamkeit wird hier außerdem darauf gelegt, die Effekte des im Sommer 2014 in Kraft getretenen Reformpakets der Bundesregierung für das gesetzliche Rentensystem abzubilden und in die Analysen einzubeziehen.

Ausgehend von einer so genannten Basisvariante – zunächst ohne und dann mit Berücksichtigung des Rentenpakets – wird im Folgenden eine ganze Serie von Langfrist-Projektionen dargestellt, die sich insgesamt auf ein breites Spektrum von Annahmen für verschiedene Determinanten der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen stützen. Explizit simuliert werden dabei öffentliche Ausgaben, die sich unter unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen in folgenden Bereichen ergeben:

- *Alterssicherung:* gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und Beamtenversorgung
- *Gesundheit und Pflege:* gesetzliche Krankenversicherung (GKV), soziale Pflegeversicherung und das System der Beihilfe für Beamte und ihre Angehörigen
- *Arbeitslosigkeit und Grundsicherung:* Leistungen nach SGB III (Bundesagentur für Arbeit, inkl. Arbeitslosenversicherung), SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (insbes. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Hilfe zur Pflege)
- *Bildung* (inkl. Kinderbetreuung) und *Familien* (ausgewählte finanzielle Maßnahmen)

Die Projektionen reichen bis 2060. Sie basieren auf dem Rechtsstand zum 1. Januar 2014, inklusive aller darin bereits verbindlich geregelten, aber erst längerfristig wirksam werdenden Änderungen. Darüber hinaus werden alle Reformelemente des „Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung“ berücksichtigt: „Rente mit 63“, „Mütterrente“, Verlänge-

[1] In seinem jüngsten Jahresgutachten spricht der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013, Tz. 12, 556–560) angesichts dessen von einem kurzfristig anhaltenden „demographischen Zwischenhoch“.

rung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten sowie die Fortschreibung des Budgets für Rehabilitationsleistungen der GRV mit einer „Demographiekomponente“, die in der ersten Jahreshälfte diskutiert und dann zum 1. Juli 2014 wirksam wurden (vgl. den Gesetzentwurf vom 31.01.2014, BR-Drs. 25/14, sowie das endgültig verabschiedete Gesetz, BGBl. I, Nr. 27, 2014).

Zusammen genommen belaufen sich die projizierten Ausgaben zuletzt (2012) auf 26,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. 59,5% des gesamtstaatlichen Haushalts. Für alle sonstigen öffentlichen Ausgaben wird vereinfachend angenommen, dass sie im Zeitablauf in Relation zum BIP konstant bleiben. Ferner wird – entsprechend einschlägigen Rechenkonventionen – unterstellt, dass auch die gesamten Einnahmen des Staates relativ zum BIP auf Dauer konstant bleiben, um unter dieser Annahme aus den Ausgaben-Simulationen rechnerische Entwicklungen der öffentlichen Finanzen (jährliche Finanzierungssalden, längerfristig auflaufender Schuldenstand) abzuleiten und die Resultate anschließend in Form eines auf EU-Ebene gängigen Indikators für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen („Tragfähigkeitslücke“) zusammenzufassen und über eine größere Zahl von Varianten der Projektionen hinweg zu vergleichen. Alternativ dazu wird im Rahmen der Projektionen auch ermittelt, wie sich die Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen in Zukunft entwickeln müssten, um nach Maßgabe des derzeit geltenden Rechts jährliche Budgetgleichgewichte in diesen Systemen zu gewährleisten.

Exakte Vorausberechnungen zur Höhe der sich abzeichnenden Tragfähigkeitsrisiken sind naturgemäß nicht möglich, weil die Zukunft in vielerlei Hinsicht ungewiss ist. Die hier gebildeten, aus heutiger Sicht mehr oder weniger plausiblen Szenarien erlauben insgesamt aber verlässliche Trendaussagen zu den Effekten des demographischen Wandels, die sich für die öffentlichen Finanzen durchgängig, wenn auch in verschiedenem Maße, als ungünstig erweisen. Sie geben eine Vorstellung von der Größenordnung dieser Effekte und zugleich auch von der Richtung und Stärke des Einflusses diverser Determinanten, die sich in Zukunft – entweder aufgrund unerwarteter Abweichungen oder aber aufgrund gezielter politischer Maßnahmen zur Bewältigung des demographischen Wandels – anders entwickeln können als hier unterstellt wird. Um all dies zu zeigen, werden im Folgenden zunächst Modellierungen und Annahmen beschrieben, die der Basisvariante der Projektionen in den Bereichen Demographie, Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftliche Entwicklung zugrunde liegen (Abschnitt 2). Anschließend werden die daraus resultierenden Projektionen für die öffentlichen Ausgaben in allen explizit betrachteten Bereichen (Abschnitt 3) und ihre Effekte für die Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik (Abschnitt 4) dargestellt. Es folgen Überblicke über die Annahmen und Ergebnisse für alle weiteren Varianten der Projektionen (Abschnitt 5) sowie einige zusammenfassende Schlussfolgerungen (Abschnitt 6).

2. Die Basisvariante: Annahmen und Modellierung

Die nachfolgenden Projektionen wurden mit dem Simulationsmodell SIM.12 („*Social Insurance Model*, Version 2012“) erstellt. Gegenüber der Version SIM.10, das der Vorläufer-Studie von Werding (2011) zugrunde lag, basiert dieses auf einer umfassenden Neukonzeption. Eine ausführliche Darstellung von Methodik, einzelnen Modellierungen und verwendeten Datengrundlagen sowie von unveränderlichen und variablen Annahmen findet sich in Werding (2013).[2] Beschrie-

[2] Von der dort beschriebenen Version SIM.11 unterscheidet sich SIM.12 nur durch aktualisierte Datengrundlagen sowie durch einige zusätzliche Steuerungs- und Analysemöglichkeiten. Zur Bezeichnung jeder Version wird das letzte Jahr verwendet, für das durchgängig mindestens vorläufige Ist-Daten verwendet werden.

ben werden in diesem Abschnitt daher insbesondere solche Modellkomponenten und Projektionsansätze, die für die Zwecke der vorliegenden Studie ergänzt oder weiterentwickelt wurden. Außerdem werden alle konkret getroffenen Annahmen für diejenigen Größen benannt, die bei der Nutzung des Modells flexibel variiert werden können.

Die Studie entstand im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und soll diesen bei seiner Arbeit unterstützen. Daher wurden alle Annahmen sowie die Struktur der anschließend gebildeten Varianten mit dem Rat abgestimmt.

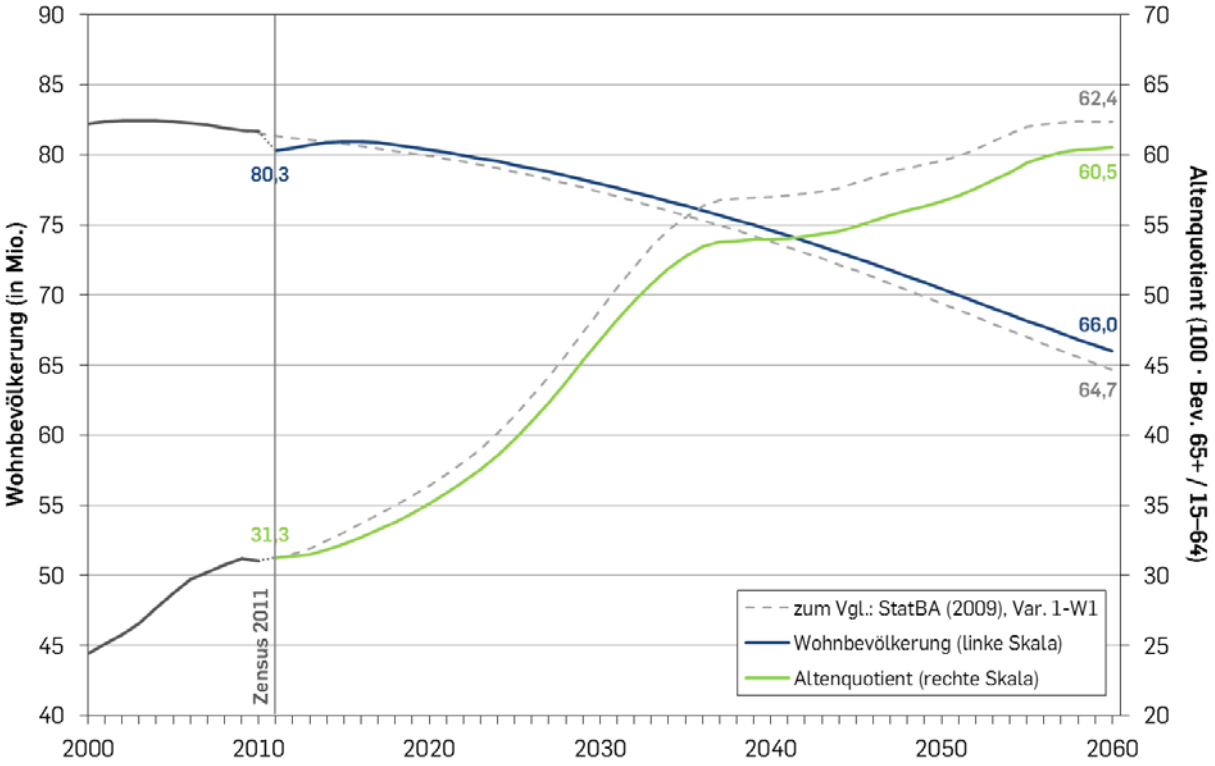
2.1 Demographische Entwicklung

Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung bis 2060 werden für die hier dargestellten Projektionen mit Hilfe des SIM.12-Bevölkerungsmoduls erstellt (Werding 2013, Kap. 3). In der Basisvariante geschieht dies in Anlehnung an die Variante „1-W1“ der Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes (2009). Eine Aktualisierung seiner eigenen Vorausberechnungen hat das Amt mit Rücksicht auf die Resultate des „Zensus 2011“ zurückgestellt, nach denen die Wohnbevölkerung Deutschlands 2011 rund 1,5 Mio. Personen geringer war als sie zuvor auf der Basis laufender Fortschreibungen ausgewiesen wurde. Allerdings hat das Statistische Bundesamt (2014) jüngst zumindest in vorläufiger Form eine korrigierte Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum 31. Dezember 2011 veröffentlicht, in der die Altersstruktur der Wohnbevölkerung nach Geschlecht und einzelnen Altersjahren aufgeschlüsselt wird. Auf dieser Grundlage kann eine revidierte Vorausberechnung erstellt werden, die hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung von Fertilität, Mortalität und Migration im Wesentlichen die Annahmen für die Variante „1-W1“ übernimmt und aus heutiger Sicht ein plausibles „mittleres“ Szenario darstellt.

Für die *Geburtenentwicklung* wird dabei unterstellt, dass die zusammengefasste Geburtenziffer über den gesamten Simulationszeitraum konstant bei 1,4 verharrt. In Westdeutschland hat sie dies seit Mitte der 1970-er Jahre ohne nennenswerte Fluktuationen getan, in Ostdeutschland ist sie, nach einem starken Rückgang im Gefolge der Wiedervereinigung, in den letzten Jahren ebenfalls klar gegen diesen Wert konvergiert. Die Annahmen zur Entwicklung der Mortalität implizieren, dass die *Lebenserwartung* bei Geburt für Frauen und Männer, einem über das gesamte 20. Jahrhundert stabilen Trend folgend, um rund 1,3 bzw. 1,5 Jahre pro Dekade steigt. Ausgehend von zuletzt (2009/11) 82,7 Jahren für Frauen und 77,7 Jahren für Männer (Statistisches Bundesamt 2013) wird sie dabei bis 2060 89,2 Jahre bzw. 85,0 Jahre erreichen.

Der jährliche *Wanderungssaldo* Deutschlands fluktuierte in der Vergangenheit stark, sowohl wegen konjunktureller Bewegungen als auch im Gefolge politischer Entwicklungen. Bei rückläufigem Trend war er in den letzten Jahrzehnten überwiegend positiv. Der Mittelwert für die Jahre 1991 bis 2010 lag bei rund 215.000, für die Jahre 2001 bis 2010 bei *ca*. 92.000 Personen pro Jahr. Ab 2011 sind die Jahreswerte allerdings wieder gestiegen, was v.a. auf den Übergang zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den EU-8-Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie auf eine sehr günstige Arbeitsmarktentwicklung Deutschlands im Vergleich zu südeuropäischen EU-Ländern im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückgeführt wird. Für die Basisvariante der Projektionen wird vor diesem Hintergrund unterstellt, dass der Saldo im Jahr 2013 (gemäß aktuellen Einschätzungen zum Zeitpunkt der Berechnungen; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2014, S. 39) 460.000 Personen betrug, bis 2018 allerdings sukzessive auf 100.000 Personen pro Jahr zurückgeht und anschließend bis 2060 auf diesem Niveau konstant bleibt.

Abbildung 1: Demographische Entwicklung – Basisvariante



Quellen: Statistisches Bundesamt (2009); SIM.12.

Die Auswirkungen dieser Annahmen auf die langfristige Entwicklung der Wohnbevölkerung und deren Altersstruktur zeigt Abbildung 1. Im Vergleich zur mittlerweile veralteten Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2009) fällt auf, dass die erhöhte Zuwanderung der letzten Jahre die rechnerischen Bevölkerungsverluste durch den Zensus 2011 aktuell bereits annähernd wettgemacht hat. Die Schrumpfung der Wohnbevölkerung aufgrund der natürlichen Bevölkerungsbewegung, die längst im Gange ist, wird dadurch vorübergehend aufgehalten. Trotzdem geht die Bevölkerung von zuletzt (2011) 80,3 Mio. Personen bis 2060 auf 66,0 Mio. Personen zurück. Auf die Altersstruktur – gemessen am Altenquotienten (Personen im Alter von 65 Jahren und darüber je 100 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren) – wirken sich die Bereinigung der Bevölkerungszahlen durch den Zensus 2011, die aktuelle Zuwanderungswelle und die nachfolgend erhöhten Geburtenzahlen dauerhaft leicht verjüngend aus. Gleichwohl erhöht sich der Quotient bis 2060 von 31,3 auf 60,5. Die fundamentalen Trends einer schrumpfenden und stark alternden Bevölkerung bleiben damit auch in ihrer Größenordnung, etwa einer annähernden Verdoppelung der demographischen Alterslast, weitgehend unverändert.

Dass die Variabilität dieser langfristigen Perspektiven für die Entwicklung von Bevölkerungszahl und Altenquotient in Deutschland bei alternativen Annahmen zur Entwicklung von Fertilität, Mortalität oder Migration insgesamt recht gering ist, wird im Rahmen der Betrachtung weiterer Varianten an späterer Stelle verdeutlicht (vgl. dazu Abschnitt 5.1). Dies unterstreicht die Stärke des demographischen Wandels, dessen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hier zunächst für die Basisvariante der Langfrist-Projektionen untersucht werden.

2.2 Arbeitsmarkt

Perspektiven für die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Rahmen der hier vorgestellten Projektionen werden mit Hilfe des SIM.12-Moduls „Arbeitsmarkt“ (Werding 2013, Kap. 4) ermittelt. Die Berechnungen erfolgen dabei in zwei Schritten: Zunächst wird aus den zugrunde liegenden demographischen Szenarien mit Hilfe geschlechts- und altersspezifischer Erwerbsquoten die zukünftige Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen projiziert, die die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl bestimmt. Im Anschluss daran werden Annahmen zur Entwicklung der Erwerbslosenquote getroffen, aus denen sich dann die Zahl der Erwerbstätigen, einschließlich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, ergibt.

a) Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern

Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahre weist in Deutschland in der Vergangenheit zwei stabile Trends auf. Erstens steigt die Erwerbsbeteiligung von Frauen aller Altersstufen seit den 1970-er Jahren mit klar erkennbaren Kohorteneffekten immer weiter an. Zweitens hat sich seit Mitte der 1990-er Jahre die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Alter ab 55 Jahren deutlich erhöht, u. a. aufgrund sukzessive wirksam gewordener Neuregelungen zu den Altersgrenzen für den Bezug abschlagsfreier Altersrenten. Beide Trends werden, gestützt auf Daten des Mikrozensus, in den Erwerbsquoten-Szenarien für die Basisvariante der Projektionen bis 2060 fortgeschrieben, wobei die Dynamik des weiteren Anstiegs im Rahmen der kohortenbezogenen Ermittlung (Burniaux *et al*. 2003; European Commission 2005, Kap. 2 und Anhang 4) nach 2030 allerdings deutlich nachlässt.

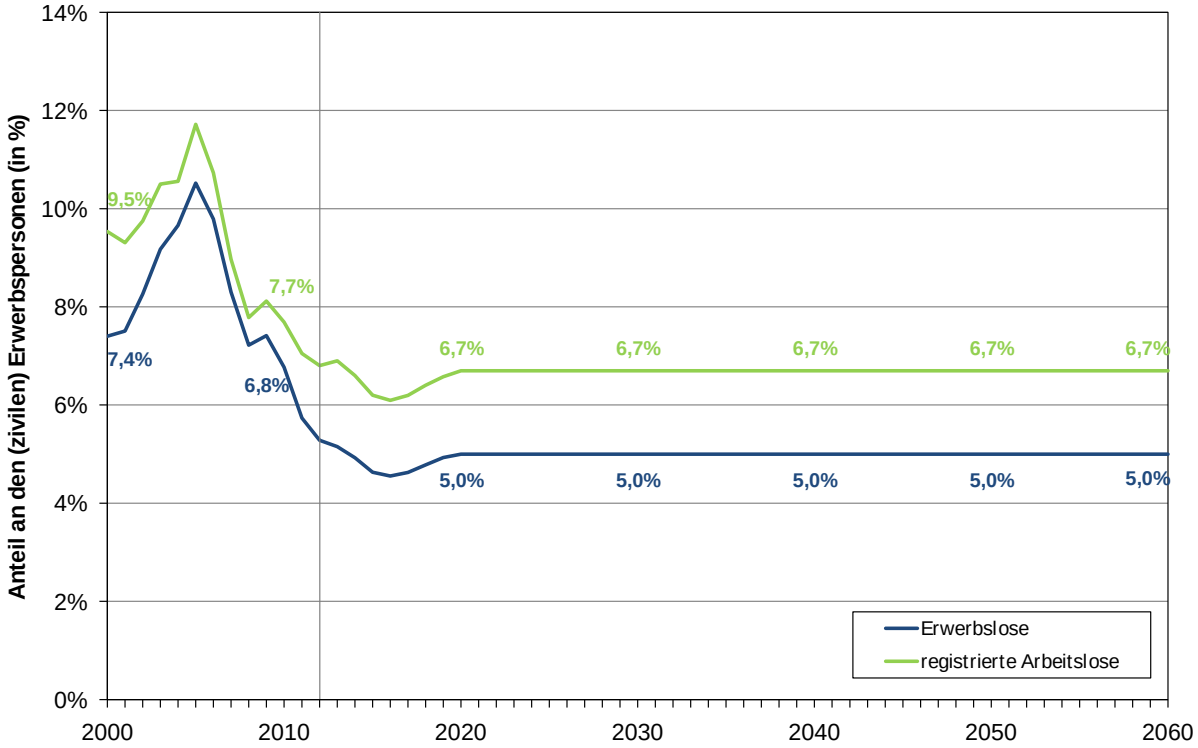
Berücksichtigt wird bei der Fortschreibung der Erwerbsquoten eine in der Vergangenheit klar beobachtbare Untererfassung ausschließlich geringfügig Beschäftigter in den Mikrozensusdaten,[3] da hier Erwerbspersonenzahlen generiert werden sollen, die zu entsprechenden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) passen. Ergänzt werden außerdem aus heutiger Sicht realistischerweise zu erwartende Effekte der von 2012 bis 2029/31 sukzessive wirksam werdenden Heraufsetzung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 67 Jahre. In den Projektionen für die Basisvariante wird unterstellt, dass das effektive Rentenzugangsalter von zuletzt (2012) knapp 64,0 Jahren – für Frauen und Männer annähernd einheitlich – bis 2030 auf rund 65,5 Jahre steigt und bei unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen anschließend im Bereich bis zu 66 Jahren schwankt. Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter sind darüber hinaus auch von den Regelungen für eine abschlagsfreie „Rente mit 63“ zu erwarten, die im aktuellen Reformpaket für die Rentenversicherung vorgesehen ist. Ansätze zur Abschätzung ihrer Wirkungen im Kontext der Basisvariante der Projektionen werden hier erst in Abschnitt 3.1 dargestellt. Die hier gemachten Angaben zum durchschnittlichen Rentenzugangsalter lassen die Effekte der geplanten Neuregelung daher zunächst noch unberücksichtigt.

b) Erwerbslosigkeit und Erwerbstätigkeit

Kombiniert man Annahmen zur zukünftigen Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbsquoten, ergibt sich definitionsgemäß die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl. Zur Projektion der Zahl

[3] Die erforderliche Korrektur geschieht mit Hilfe ökonometrisch gestützter Schätzungen des IAB zur Geschlechts- und Altersstruktur solcher „Minijobber“ (Fuchs und Weber 2005a; 2005b).

Abbildung 2: Erwerbs- und Arbeitslosenquoten – Basisvariante



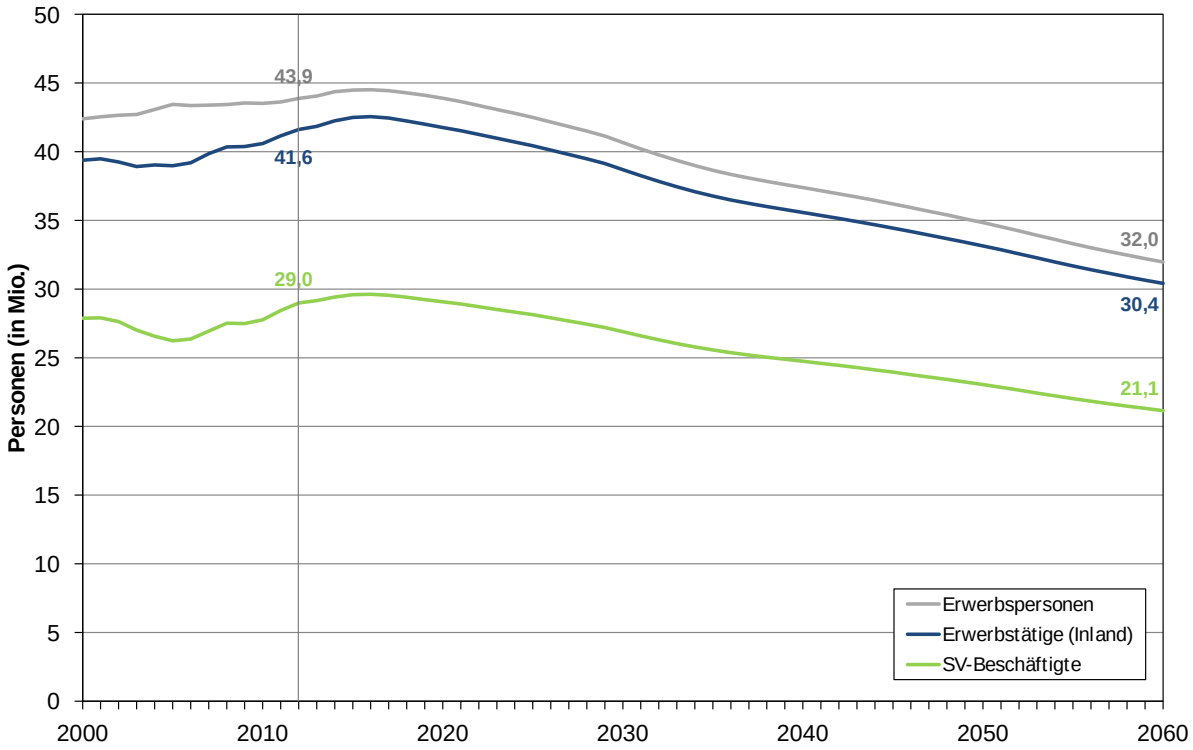
Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), Bundeagentur für Arbeit; SIM.12.

der Erwerbstätigen ist daneben die Entwicklung der Erwerbslosenquote von Belang. Diese wird in der Basisvariante der Projektionen (und in fast allen anderen Varianten) exogen vorgegeben. Konkret wird unterstellt, dass sie sich im Zuge der kurz- bis mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung ausgehend von zuletzt (2012) 5,3% bis 2016 noch leicht auf 4,6% reduziert, anschließend bis 2020 aber wieder auf 5,0% ansteigt und auf diesem Niveau anschließend dauerhaft konstant bleibt (vgl. Abbildung 2). Mögliche Rückwirkungen der im Weiteren ebenfalls projizierten Änderungen der Sozialbeiträge auf die effektive Beschäftigung bleiben damit unberücksichtigt.[4] Diese könnten die ungünstigen Effekte des demographischen Wandels für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gegebenenfalls noch verstärken (vgl. dazu Abschnitt 5.8).

Im makroökonomischen Hintergrundszenario für die Projektion öffentlicher Ausgaben (vgl. Abschnitt 2.3) bestimmt die Zahl der Erwerbstätigen maßgeblich die gesamtwirtschaftliche Produktion und deren Wachstum. Ausgehend von der Zahl der Erwerbslosen lässt sich ferner die Zahl registrierter Arbeitsloser abschätzen, die aufgrund eines anderen Messkonzepts leicht davon abweicht und sich direkt auf Einnahmen und/oder Ausgaben in mehreren der hier betrachteten Bereiche auswirkt (vgl. Abschnitt 3). Von noch größerer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Finanzen in diesen Bereichen ist daneben auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Ihre Zahl ist absolut wie auch in Relation zu den Erwerbstätigen in der Vergangen-

[4] Der absehbare, demographisch bedingte Rückgang des Angebots könnte die Arbeitsmarktlage – nach einer anhaltend ungünstigen Entwicklung in den Jahren ab 1970 und einer markanten Trendwende in den Jahren 2005/06 – in Zukunft zwar weiter entspannen. Ausgehend von der Idee, dass die Erwerbslosigkeit auch stark von institutionellen Determinanten und qualifikatorischen und regionalen *Mismatches* geprägt ist (vgl. etwa die Beiträge in Werding 2006), könnte ein stark steigender Abgabenkeil, wie er bei ansonsten unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen infolge des demographischen Wandels zu erwarten ist, in naher Zukunft aber auch zu einer erneuten, ungünstigen Wende der „strukturellen“ oder Trend-Arbeitslosigkeit führen.

Abbildung 3: Arbeitsmarktentwicklung – Basisvariante



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR); Bundesagentur für Arbeit; SIM.12.

heit zunächst gesunken, mit dem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit ab 2005 aber auch wieder gestiegen. Vereinfachend wird ihr zuletzt beobachteter Anteil an der Erwerbstätigenzahl über den gesamten Simulationszeitraum konstant gehalten.

Abbildung 3 fasst die Ergebnisse zur langfristigen Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen, der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zusammen, die sich aus den Projektionen für die Basisvariante ergeben. Es zeigt sich, dass der relative Rückgang der Erwerbspersonenzahl noch ausgeprägter ist als der der Wohnbevölkerung, da zugleich der Anteil von Personen im Nach-Erwerbsalter deutlich zunimmt. Die vorübergehend sinkende Erwerbslosigkeit sowie der angenommene Anstieg des Rentenzugangsalters mildern den Rückgang der Erwerbspersonen- bzw. der Erwerbstätigenzahl zwar ab, können ihre fundamental stark rückläufigen Trends aber keinesfalls aufheben. Alternative Szenarien, die sich bei abweichenden Annahmen zur Entwicklung von Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit ergeben, werden wiederum an späterer Stelle betrachtet (vgl. Abschnitte 5.2 sowie 5.8).

2.3 Makroökonomisches Hintergrundszenario

Zur Projektion der Entwicklung des BIP, der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität und anderer makroökonomischer Größen wird das SIM.12-Wachstumsmodul herangezogen (Werding 2013, Kap. 7). Das Produktivitätswachstum ist für die Fortschreibung öffentlicher Ausgaben in vielen hier betrachteten Bereichen von Bedeutung. Resultate zur rechnerischen Entwicklung des BIP, die mit den bisher getroffenen Annahmen konsistent sind, aber keinesfalls als Prognose verstanden werden sollten, dienen außerdem dazu, die projizierten Ausgaben, die bei ihrer Finanzierung entstehenden Finanzierungssalden im gesamtstaatlichen Haushalt, den jeweiligen Schuldenstand *etc*. der Anschaulichkeit halber in Relation zur laufenden Wirtschaftsleistung zu setzen.

Grundlage der Projektionen zu diesem makroökonomischen Hintergrundszenario ist ein Wachstumsmodell in der Tradition von Solow (1956) und Swan (1956). Es besteht aus einer aggregierten, um die Qualifikationen der Arbeitskräfte und damit um den Faktor Humankapital erweiterten Produktionsfunktion vom Cobb-Douglas-Typ,

$$Y_t = T_t K_t^{\alpha} (h_t L_t)^{1-\alpha},$$

und einer Bewegungsgleichung für den (Sach-)Kapitalstock,

$$K_t = (1-\delta) K_{t-1} + s_t Y_{t-1}.$$

Dabei steht Y_t für den aggregierten Output der Periode t, der letztlich durch das jährliche BIP gemessen wird; K_t misst den jeweils verfügbaren (Sach-)Kapitalstock, L_t die Zahl der Erwerbstätigen, und h_t die Effizienz der eingesetzten Arbeit unter Berücksichtigung ihrer durchschnittlichen Qualifikationen (d. h. ihres „Humankapitals"); α (bzw. der Gegenparameter $1-\alpha$) ist die partielle Produktionselastizität des Kapitals (bzw. der Arbeit); T_t bildet den jeweiligen Stand der technologischen Entwicklung ab, deren Beitrag zur Entwicklung von Y_t auch als „Multifaktorproduktivität" (MFP) bezeichnet wird; δ und s_t stehen für die im Zeitablauf konstante Abschreibungsrate bzw. für die im Zeitablauf variierende (Brutto-)Investitionsquote.

Für L_t werden in den Simulationen die zuvor ermittelten Erwerbstätigenzahlen eingesetzt. Die Entwicklung des Effizienzparameters h_t ergibt sich modellendogen, nämlich aus Verbesserungen der durchschnittlichen Qualifikationen aller Erwerbstätigen, die sich aus der Fortschreibung ihrer aktuellen Alters-*cum*-Qualifikationsstruktur ergeben (vgl. Abschnitt 3.5).[5] Die Startwerte für den Kapitalbestand, K_0, und für den MFP-Parameter, T_0, werden der *Growth-Accounting*-Datenbank EU-KLEMS (Groningen Growth and Development Centre 2011) übernommen. Dasselbe gilt für dessen jährliche Wachstumsrate, $\hat{T} = 0{,}0083$, für den Parameter $\alpha = 0{,}34$ und für die jährliche Abschreibungsrate $\delta = 0{,}04$. In Abstimmung mit dem Sachverständigenrat wird der Zeitpfad für die Bruttoinvestitionsquote s_t so gesetzt, dass der Verlauf des resultierenden Wachstumspfades – abgesehen von Effekten der hier differenzierter modellierten Entwicklung der Qualifikationen der Erwerbstätigen – demjenigen entspricht, der sich im Rahmen eines vom Rat für die Zwecke langfristiger Projektionen verwendeten Gleichgewichtsmodells ergibt.[6] Angesichts unausweichlicher Unsicherheiten über die tatsächliche gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis 2060 ist darauf hinzuweisen, dass die Effekte alternativer Annahmen in diesem Bereich für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vergleichsweise gering sind (vgl. Abschnitt 5.3).

Abbildung 4 weist die auf dieser Basis ermittelten Verläufe der Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen), des aggregierten BIP und des BIP pro Kopf aus. Es zeigt sich, dass der erwartete Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen das Wachstum des BIP gegenüber dem der Arbeitsproduktivität stark dämpft. Letzteres schwankt im Simulationszeitraum überwiegend zwischen 1,4% und 1,9% *p.a.*, ersteres nur zwischen 0,4% und 1,2% *p.a.* Einen groben Indikator für die damit einhergehende Entwicklung des Wohlstands der Wohnbevölkerung

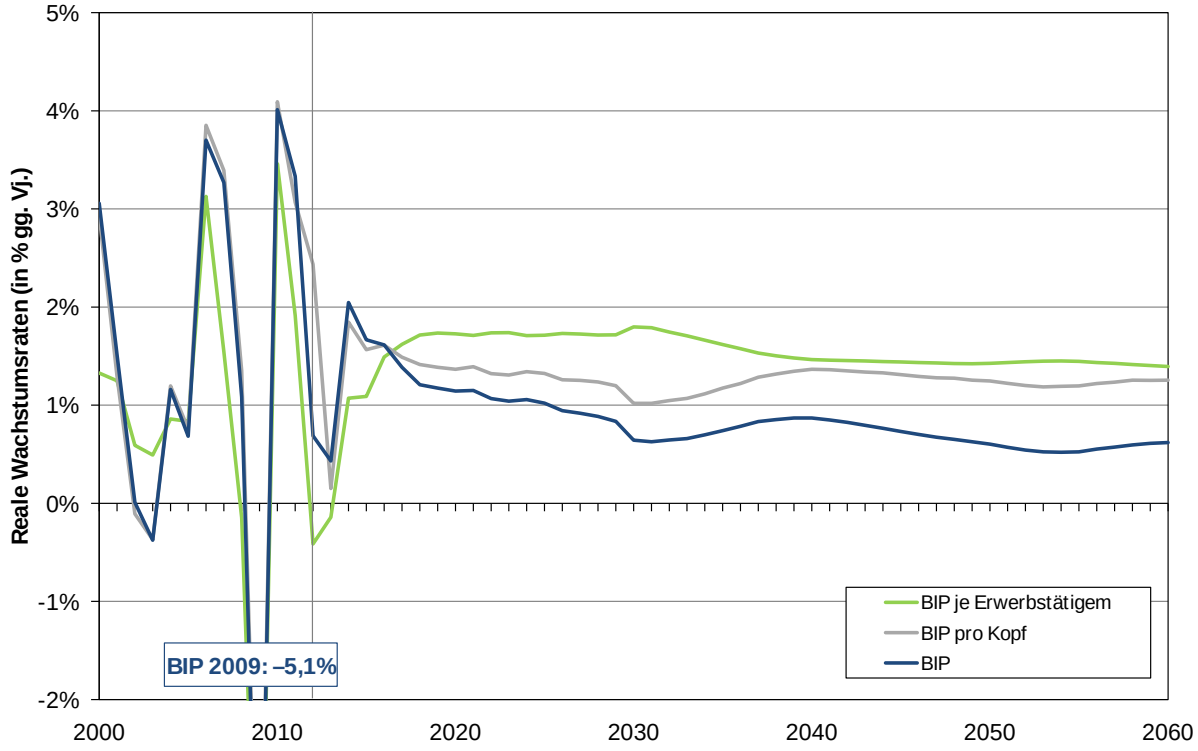
---

[5] Die Verbesserungen resultieren somit daraus, dass die derzeit in Erwerbstätigkeit eintretenden Alterskohorten im Durchschnitt erkennbar besser qualifiziert sind als die heutigen Rentner und rentennahen Jahrgänge. Ein weiterer Anstieg des Qualifikationsniveaus, etwa durch fortgesetzte Erhöhungen des Anteils jeder Kohorte mit Hochschulabschluss, wird hier nicht unterstellt (vgl. Abschnitt 3.5).

[6] Effektiv nimmt s_t dabei empirisch völlig plausible Werte zwischen 0,187 und 0,202 an.

liefert das Wachstum des pro-Kopf-BIP. Dieses schwankt im Wesentlichen zwischen 0,8% und 1,4% *p.a.*, da die Bevölkerung gleichfalls schrumpft. Ihr Rückgang vollzieht sich zwischen 2020

Abbildung 4: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung – Basisvariante



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR); SIM.12.

und 2040 allerdings deutlich langsamer als der der Erwerbstätigenzahl. Effektiv steigt das aggregierte BIP real (in Preisen von 2005) im Rahmen der Projektionen für die Basisvariante von zuletzt (2012) rund 2.471,8 Mrd. Euro bis 2030 auf rund 3.013,8 Mrd. Euro und bis 2060 dann weiter auf zuletzt rund 3.694,6 Mrd. Euro.

Ausgehend von diesen Simulationen werden zu weiteren wichtigen makroökonomischen Größen für die Basisvariante folgende Annahmen getroffen: Das Wachstum der Löhne und Gehälter entspricht durchgängig der hier ermittelten Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität. Der Realzins auf langfristige Staatsschuldtitel wird – ausgehend von aktuell niedrigeren Ist-Daten: nach einem kurzen Anpassungszeitraum bis 2018 – vereinfachend durch einen konstanten Aufschlag in Höhe von 1,5 Prozentpunkten auf diese Wachstumsrate bestimmt. Die zur Ermittlung des Nominalzinses erforderliche Inflationsrate wird auf 2,0% *p.a.* gesetzt.

3. Ausgaben-Simulationen für die Basisvariante

3.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Ausgaben für Regel-Alterssicherungssysteme wie die gesetzliche Rentenversicherung, die einem Großteil der Bevölkerung in der Nach-Erwerbsphase Leistungen gewähren, werden vom demographischen Wandel voraussichtlich sehr unmittelbar beeinflusst. Die genauen Auswirkungen auf die Finanzen dieses Systems hängen aber – neben zukünftigen Entwicklungen am Arbeitsmarkt

und in der Produktion – auch von politisch gesetzten Rahmenbedingungen ab, durch die etwa der Rentnerquotient zumindest teilweise von der demographischen Alterslast entkoppelt werden kann.

Die finanzielle Entwicklung des gesetzlichen Rentensystems wird mit Hilfe des SIM.12-Moduls „Rentenversicherung“ projiziert (Werding 2013, Kap. 8). Gegenüber früheren Modellversionen werden dabei absehbare Veränderungen der durchschnittlichen Rentenansprüche genauer abgebildet, die auf zurückliegende Rechtsänderungen (verminderte Anrechnung von Bildungszeiten, Einführung von Abschlägen bei vorzeitigen Rentenzutritten bei Alters- und Erwerbsminderungsrenten), sich verändernde Versichertenbiographien (insbesondere wegen der unterstellten Änderungen im Erwerbsverhalten von Frauen; vgl. Abschnitt 2.2 a) sowie auf erwartete Veränderungen des Rentenzugangsverhaltens (Heraufsetzung der Regelaltersgrenze) zurückgehen. Berücksichtigt werden außerdem nun die im Zeitablauf variierenden Effekte absehbarer Verbesserungen des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus von aktiven Versicherten und Rentnern.

Nicht vom Modell erfasst wurden dagegen bisher Rentenansprüche für besonders langjährig Versicherte, die seit 2007 mit Wirkung ab 2012 abschlagsfrei im Alter von 65 Jahren in Rente gehen konnten, sofern sie 45 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten (ohne Zeiten der Arbeitslosigkeit) oder Berücksichtigungszeiten erreicht hatten. Grund dafür war, dass das Projektionsmodell keine Informationen dazu enthielt, wie sich Versichertenbiographien mit bestimmten Merkmalen innerhalb jeder Alterskohorte verteilen und wie sich diese Verteilungen zukünftig entwickeln könnten. Vielmehr stellt es in erster Linie auf entsprechende kohortenspezifische Durchschnitte und deren Änderungen ab, da dies für die Vorausberechnung herkömmlicher Rentenansprüche aller Arten innerhalb der GRV als völlig ausreichend erscheint. Bedarf an Modellergänzungen und zusätzlichen Informationen ergibt sich in verstärkter Form, wenn hier nun die Effekte der „Rente mit 63“ für die Rentenfinanzen bestimmt werden sollen, die im aktuellen Reformpaket der Bundesregierung enthalten ist. Alle anderen Elemente des Pakets (erhöhte Rentenansprüche für die Erziehung vor 1992 geborener Kinder, Änderungen bei Erwerbsminderungsrenten und Rehabilitationsleistungen der GRV) modifizieren existierende Regelungen jeweils auf eine Weise, die sich im Rahmen des verwendeten Modells ohne Erweiterungen betrachten lässt.

Die „*Rente mit 63*“ stellt eine Neufassung der Bestimmungen zur Rente für besonders langjährig Versicherte dar, nach der diese ab dem 1. Juli 2014 bereits mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente eintreten können, sofern sie 45 Jahre mit Beitragszeiten (inkl. Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld und anderer Lohnersatzleistungen nach dem SGB III, jedoch ohne Zeiten des Bezuges von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II) oder Berücksichtigungszeiten erreicht haben; die vorgezogene Altersgrenze wird ab 2016 so angepasst, dass sie ab 2029 (d.h. wenn die Regelaltersgrenze der GRV 67 Jahre erreicht) bei 65 Jahren liegt. Vorausschätzungen der Effekte dieser Neuregelung sind u.a. schon deshalb schwierig, weil in den administrativ erhobenen Daten der GRV zu individuellen Versichertenbiographien eine Unterscheidung zwischen anrechenbaren und nicht-anrechenbaren Zeiten der Arbeitslosigkeit über den gesamten Versicherungsverlauf nicht möglich ist.[7] Das hier entwickelte Szenario zur Entwicklung der Zahl der Rentenzugänge aufgrund der Neuregelung sowie der damit verbundenen Ausgaben basiert daher – neben einigen empirisch gestützten Eckdaten – auch auf Setzungen und ist insofern mit nennenswerten Unsi-

[7] Da solche Daten im Bereich der Arbeitsverwaltung aus rechtlichen Gründen nicht lange genug gespeichert werden dürfen, fehlen sie ganz generell. Daraus resultiert zugleich eine Schwierigkeit, die Neuregelung administrativ umzusetzen, welche ggfs. durch eidesstattliche Erklärungen der Versicherten überbrückt wird.

cherheiten behaftet. Die Sensitivität der Ergebnisse für die getroffenen Annahmen wird daher an späterer Stelle eigens überprüft (vgl. Abschnitt 5.4).

Nach einer Auswertung der Rentenzugänge am aktuellen Rand hätten zuletzt (2011) 31,3 % aller Zugangsrentner die 45-jährige Wartezeit für die „Rente mit 63“ erreicht, wenn dabei alle Zeiten der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen wären.[8] Wenn Zeiten der Arbeitslosigkeit – wie bisher – völlig unberücksichtigt blieben, wären in den Jahren 2008 und 2010 lediglich etwa 18 % der Zugangsrentner begünstigt worden (vgl. BT-Drs. 17/7966). Diese Zahlen können als Ober- und Untergrenzen für den Anteil von Personen im ohne Reform erwarteten Rentenzugang eines Jahres interpretiert werden, die nach Inkrafttreten der Neuregelung zum 1. Juli 2014 bei einem Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze (65 Jahre und 3 Monate) eine abschlagsfreie Rente erhalten. Hinzu kommen Personen, die aufgrund der Neuregelung ihren Renteneintritt auf 2014 vorziehen können. Aufgrund einer erst im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Ergänzung, derzufolge bei Personen mit zeitlich begrenzter Pflichtmitgliedschaft von 18 Jahren (Handwerker) auch Zeiten mit freiwillig entrichteten Beiträgen zum Bezug der „Rente mit 63“ berechtigen, ist schließlich auch dieser Personenkreis zu berücksichtigen, der sich im Einführungsjahr gleichfalls in Personen mit zeitlich unverändertem bzw. mit vorgezogenem Renteneintritt aufgliedern dürfte. Effektiv wird hier für 2014 mit einer Inanspruchnahme der Neuregelung gerechnet, die sich ihrer Struktur nach an entsprechende Annahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) anlehnt. Von den dazu verstreut und im Zeitablauf nicht ganz konsistent vorgestellten Zahlen (vgl. BT-Drs. 18/629 und 18/955) weicht sie gleichwohl ab (vgl. Textbox 1).

Ausgehend von den für das Jahr 2014 unterstellten Zahlen wird ein Szenario für den Anteil der Erwerbspersonen im für Renteneintritte relevanten Alter konstruiert, die als Berechtigte für einen Bezug der „Rente mit 63“ eingestuft werden. Daraus lassen sich die Inanspruchnahme der Neuregelung im Rahmen von Rentenzugängen in den Folgejahren sowie die Ausbreitung abschlagsfreier Renten im Bestand herleiten. Maßgeblich ist dafür die Annahme, dass alle Berechtigten die Möglichkeit eines abschlagsfreien Rentenzugangs jeweils frühestmöglich nutzen.[9] Gleichzeitig fallen im Rahmen einer konsistenten Modifikation der Zahlen der Erwerbspersonen sowie der Zugangs- und Bestandsrentner in jedem Jahr und in jeder Alterskohorte in Zukunft allerdings Rentenzugänge fort, die bereits vorgezogen erfolgt sind. Berücksichtigt wird bei der Fortschreibung außerdem, dass der Anteil Berechtigter an jeder Alterskohorte mit der Zeit zurückgehen dürfte, weil sich die Versichertenbiographien durch spätere Erwerbseintritte und eine veränderte Arbeitsmarktsituation ab Mitte der 1970er Jahre nachweislich verändert haben.[10] Um durch die Neuregelung verursachte, zusätzliche Ausgaben zu ermitteln, wird das Simulationsmodell

---

[8] Diese Angabe wurde von der DRV Bund auf Anfrage des Sachverständigenrates bereitgestellt.

[9] Als vorzeitig gilt die Inanspruchnahme einer Rente, bis die jeweilige Alterskohorte ihr durchschnittliches Rentenalter ohne Berücksichtigung der Neuregelung erreicht. Berücksichtigt werden im Modell außerdem die finanziellen Auswirkungen der dauerhaft gewährten Abschlagsfreiheit auf Renten entsprechender Höhe.

[10] Zurückgegriffen wird dabei auf Literatur zu den Erwerbsbiographien der sogenannten „*Baby boomer*“, deren Erwerbseintritt in die Phase nach dem ersten und zweiten „Ölpreisschock“ fiel, was sich – nach erschwerten Startbedingungen – nachhaltig auf die Häufigkeit und Dauer späterer Lücken im Erwerbsverlauf ausgewirkt hat. Konkret wird angenommen, dass der Anteil derer, die zum Bezug einer „Rente mit 63“ berechtigt sind, bis zum Geburtsjahrgang 1965, der die dann maßgebliche Altersgrenze von 65 Jahren 2030 erreicht, in demselben Maße zurückgeht, wie sich dies für empirisch nachweisbare Cluster mit langjähriger, ununterbrochener Beschäftigung beobachten lässt (Tisch und Tophoven 2013, insbes. Tab. 2 und 3). Für die weitere Entwicklung wird unterstellt, dass dieser Anteil bei Männern ab 2030 konstant bleibt, bei Frauen hingegen mit der im Simulationsmodell fortgeschriebenen Verlängerung und Verdichtung der durchschnittlichen Erwerbsbeteiligung variiert, so dass er bis 2060 wieder leicht zunimmt.

schließlich vorab durch Berechnungen zu den Effekten der bereits seit 2012 wirksamen Regelung für besonders langjährig Versicherte ergänzt, die ganz analog konstruiert sind. Durch die sukzessive Angleichung der relevanten Altersgrenze für einen abschlagsfreien Rentenbezug mit 65 Jahren, die bei der ab 2014 geltenden Neuregelung 2029 erreicht wird, werden die auf sie entfallen-

Textbox 1: Rente mit 63 – Zahl der Berechtigten im Einführungsjahr

Innerhalb der Ober- und Untergrenzen (31,3% bzw. 18%) für den Anteil von Personen, die aufgrund der Neuregelung im Jahre 2014 zeitlich unverändert, aber abschlagsfrei in Rente eintreten, wird hier unterstellt, dass dies effektiv auf 25% des Rentenzugangs 2011 zutrifft.[11] Daraus ergeben sich im Jahr 2014 rund 190.000 Berechtigte mit unverändertem Rentenzugangsverhalten. Für die Zahl von Personen, die ihren Renteneintritt nach der Neuregelung auf 2014 vorziehen, wird nach dem letzten Stand mehrfach korrigierter Schätzungen des BMAS mit einer Zahl von 50.000 Personen gerechnet (BT-Drs. 18/955). Diese Zahlen enthalten noch keine Berechtigten, die aus der Berücksichtigung von Zeiten mit freiwillig entrichteten Beiträgen resultieren. Hierfür rechnet das BMAS mit einer Zahl von weiteren 40.000 Personen (BT-Drs. 18/1590), die hier übernommen und – wie bei den anderen Personengruppen – auf knapp 32.000 Personen mit zeitlich unverändertem Renteneintritt und gut 8.000 Personen mit vorgezogenem Renteneintritt aufgeteilt wird.[12]

Die Einteilung der insgesamt rund 280.000 Personen, die nach diesen Annahmen die Neuregelung im Einführungsjahr 2014 nutzen, in Frauen und Männer folgt den Gegebenheiten beim Zugang zur bisherigen abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte mit 65 Jahren im Jahre 2012; demzufolge ist ein Großteil der Berechtigten (rund 86,5%) männlich (DRV 2013, Tab. 301.00 Z). Der gleichen Quelle lassen sich auch Angaben zur durchschnittlichen Höhe der Rentenansprüche Berechtigter entnehmen, die für Personen mit langen, ununterbrochenen Versichertenbiographien erwartungsgemäß weit über denen durchschnittlicher Zugänge zu Altersrenten liegen.[13] Allerdings ist damit zu rechnen, dass sich dieser Effekt im Kontext der Neuregelung etwas abschwächt, da die Versicherungsverläufe der Berechtigten nun auch kurze Phasen der Arbeitslosigkeit einschließen können und teilweise freiwillige Beitragszahlungen umfassen, über deren Höhe keine hinreichend detaillierten Informationen vorliegen. Vor diesem Hintergrund wird hier unterstellt, dass die im Rahmen der „Rente mit 63“ abschlagsfrei gewährten Renten durchschnittlich 15% oberhalb einer „Standardrente“ liegen, mit ungleicher Verteilung auf Frauen und Männer wie in den Ist-Daten zu Altersrenten für besonders langjährig Versicherte im Jahre 2012.

[11] Dieser Wert orientiert sich an Angaben des BMAS. Eigene Abschätzungen zur Aufteilung von Zeiten der Arbeitslosigkeit in individuellen Rentenbiographien, die auf den Anteilen Arbeitsloser mit Bezug von Arbeitslosengeld bzw. von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II sowie auf der durchschnittlichen Laufzeit all dieser Leistungen basieren, legen nahe, dass dieser Anteil innerhalb der Spanne zwischen Ober- und Untergrenze tendenziell niedrig angesetzt ist. Belastbare Berechnungen lassen sich dazu allerdings nicht anstellen, weil die durchschnittlichen Laufzeiten jeweils auch auf Basis unvollendeter Phasen mit Leistungsbezug ermittelt werden (so dass die Zahl der jemals von Langzeit-Arbeitslosigkeit betroffenen Personen tendenziell überschätzt wird) und dafür auch keine hinreichend langen und vollständigen Zeitreihen vorliegen.

[12] Diese Zahlen enthalten noch nicht die möglichen Effekte einer neuen „Frühverrentungswelle“, bei der sich Personen zwei Jahre vor Erreichen der relevanten Altersgrenze arbeitslos melden, anschließend 24 Monate Arbeitslosengeld beziehen und dann abschlagsfrei in Rente gehen. Anders als in der Vergangenheit ist in Zukunft – bei sinkendem Arbeitsangebot – allerdings nicht ohne weiteres damit zu rechnen, dass Arbeitgeber entsprechenden Plänen der Arbeitnehmer entgegen kommen. Im Gesetzgebungsverfahren sollte dieses Risiko ganz ausgeschaltet werden, indem Zeiten der Arbeitslosigkeit in diesen letzten zwei Jahren nur in Ausnahmefällen berücksichtigt werden. Ganz ist dies nicht gelungen, wegen der Möglichkeit, in dieser Zeit einen Minijob auszuüben und dabei geringe Rentenbeiträge zu entrichten. U.a. deswegen werden im Folgenden auch Varianten mit einer höheren Zahl vorzeitiger, abschlagsfreier Rentenzugänge betrachtet (vgl. Abschnitt 5.4).

[13] Die durchschnittlichen Renten besonders langjähriger Versicherter lagen 2012 für Frauen recht exakt bei einer sogenannten Standardrente (nach 45 Jahren mit Beiträgen auf jeweils durchschnittliche beitragspflichtige Arbeitsentgelte aller aktiven Versicherten), für Männer sogar rund 25% darüber. Die durchschnittlichen Renten aller Zugänge beliefen sich in diesem Jahr für Frauen dagegen auf rund 47%, für Männer auf rund 80% einer Standardrente (DRV 2013, Tab. 301.00 Z).

den Ausgaben langfristig begrenzt. Wegen eines größeren Kreises Berechtigter gehen sie ab 2030 aber nicht auf Null zurück, da nun auch Zeiten der Arbeitslosigkeit (mit Bezug von Arbeitslosengeld) oder freiwilliger Beitragszahlungen berücksichtigt werden.

Durch die „*Mütterrente*“ werden Rentenansprüche aus der Erziehung vor 1992 geborener Kinder gegenüber dem bisher geltenden Recht annähernd verdoppelt – von der anspruchsbegründenden Anrechnung eines Jahres auf zwei Jahre mit Erziehungszeiten. Sie bleiben allerdings weiter hinter der Anrechnung von drei Erziehungsjahren für ab 1992 geborene Kinder zurück. Die Neuregelung lässt sich in das Simulationsmodell als Höherbewertung existierender Ansprüche für bereits geborene Kinder bei allen Zugangs- und Bestandsrenten ohne weiteres einfügen. Sie hat bis etwa 2035 nennenswerte Auswirkungen auf die durchschnittliche Höhe von Zugangsrenten und bis 2060 anhaltende Wirkungen im Rentenbestand.

Die im Reformpaket enthaltenen Änderungen bei der Bemessung von *Erwerbsminderungsrenten* sehen für alle Zugänge bei dieser Rentenart ab dem 1. Juli 2014 insbesondere eine Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre vor. Erwerbsminderungsrentnern wird damit eine fiktive Versichertenbiographie zugerechnet, die Basis für die Bemessung ihrer vorzeitig gewährten Renten ist und nunmehr nicht nur unveränderte Beitragszahlungen bis zum Alter 60, sondern bis 62 unterstellt. Daneben werden bei der Ermittlung der effektiv geleisteten Beitragszahlungen in Zukunft außerdem die letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung ignoriert, wenn sie die Bewertung der Zurechnungszeit vermindern. Letzteres ist oft der Fall, da in dieser Phase schon eine zunehmende Beschränkung der Erwerbsfähigkeit des Versicherten hervortritt. Die Effekte der längeren Zurechnungszeit für die Bemessung von Rentenzugängen im Alter unter 62 Jahren lässt sich im Simulationsmodell unmittelbar berücksichtigen. Für die Alternativbewertung unter Ausschluss der letzten vier Versichertenjahre wird angenommen, dass sie die betroffenen Erwerbsminderungsrenten im Durchschnitt nochmals um knapp 1% erhöht (Gasche und Härtl 2013).

Ausgaben der Rentenversicherung für *Rehabilitationsleistungen* sind in den vergangenen Jahren aufgrund der Altersstruktur der Versicherten überproportional gestiegen. Das prinzipiell gedeckelte Budget für solche Zwecke wurde daher zuletzt voll ausgeschöpft. Dem soll nun mit der Einführung einer „Demographiekomponente“ bei der Fortschreibung der Budgetobergrenze entgegengewirkt werden, die zunächst Raum für einen stärkeren Anstieg solcher Ausgaben eröffnet, die Entwicklung auf Dauer aber auch wieder begrenzt. Im verwendeten Simulationsmodell werden entsprechende Ausgaben bisher – neben den Verwaltungskosten – als Teil „sonstiger Ausgaben“ des Systems geführt, die sich parallel zu den projizierten Rentenausgaben entwickeln. Um die Effekte der Neuregelung abzubilden, werden Ausgaben für Rehabilitationsleistungen zunächst auf der Basis aktueller Ist-Daten aus diesem Teilaggregat ausgesondert und dann bis 2050 gemäß der gesetzlichen Neuregelung separat fortgeschrieben. Anschließend wird unterstellt, dass sie sich mit dem allgemeinen Lohnwachstum weiterentwickeln.

Bei der Ermittlung der jährlichen Ausgaben aufgrund aller hier betrachteten Neuregelungen ist zu beachten, dass diese zur Jahresmitte 2014 in Kraft treten und im Einführungsjahr daher noch nicht voll zum Tragen kommen. Die „Mütterrente“, die den gesamten Rentenbestand betrifft, wirkt sich 2014 etwa nur auf Rentenzahlungen für sechs Monate aus. Die „Rente mit 63“, die zu-

nächst nur für Zugangsrenten gilt und zugleich die Möglichkeit zum Renteneintritt berührt, entfaltet 2014 dagegen im Mittel voraussichtlich Wirkungen auf neu gewährte Renten für 4,5 Monate.[14]

Gestützt auf die hier skizzierten Modellierungen für die im aktuellen Reformpaket enthaltenen Neuregelungen können schließlich Projektionen für die langfristige Entwicklung der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung angestellt und mit der Entwicklung ohne Neuregelungen (aber unter Berücksichtigung der im Modell bisher nicht abgebildeten abschlagsfreien

Tabelle 1: Effekte des Rentenreform-Pakets für die Finanzen der GRV – Basisvariante

	Rente mit 63	Mütter-rente	EM-Renten	Reha-Leistungen	Rentenpaket insgesamt	Bundes-mittel	Renten-niveau
	Mehrausgaben / Beiträge zur Finanzierung in % der jährlichen Rentenausgaben (ohne Reformpaket)						
2014	0,2%	1,3%	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%
2015	1,0%	2,6%	0,1%	0,1%	3,7%	0,6%	–0,4%
2016	1,2%	2,6%	0,1%	0,1%	4,0%	0,6%	–1,0%
2017	1,2%	2,6%	0,2%	0,1%	4,0%	0,7%	–1,2%
2018	1,3%	2,5%	0,2%	0,1%	4,0%	0,9%	–1,4%
2019	1,2%	2,5%	0,2%	0,1%	4,0%	1,1%	–1,6%
2020	1,2%	2,5%	0,3%	0,1%	4,0%	1,2%	–1,6%
2025	1,1%	2,4%	0,4%	0,0%	3,9%	1,0%	–0,8%
2030	1,0%	1,9%	0,5%	–0,1%	3,3%	1,2%	–1,3%
2040	0,9%	0,9%	0,4%	–0,2%	2,0%	1,0%	–0,7%
2050	0,7%	0,4%	0,4%	–0,2%	1,3%	0,9%	–0,5%
2060	0,7%	0,1%	0,4%	–0,2%	0,9%	0,9%	–0,4%
∅ bis 2020	1,0%	2,4%	0,2%	0,1%	3,6%	0,7%	–1,0%
∅ bis 2030	1,1%	2,3%	0,3%	0,0%	3,7%	0,9%	–1,0%
∅ bis 2060	0,9%	1,3%	0,4%	–0,1%	2,4%	0,9%	–0,8%

Quelle: SIM.12.

Rente mit 65 für besonders langjährig Versicherte) verglichen werden. Dabei lassen sich die durch die Neuregelungen im Einzelnen verursachten Mehrausgaben auch aussondern und von Rückwirkungen steigender Ausgaben innerhalb des Rentenbudgets trennen. Die auf diese Weise ermittelten finanziellen Effekte des Reformpakets werden in Tabelle 1 zusammengefasst.

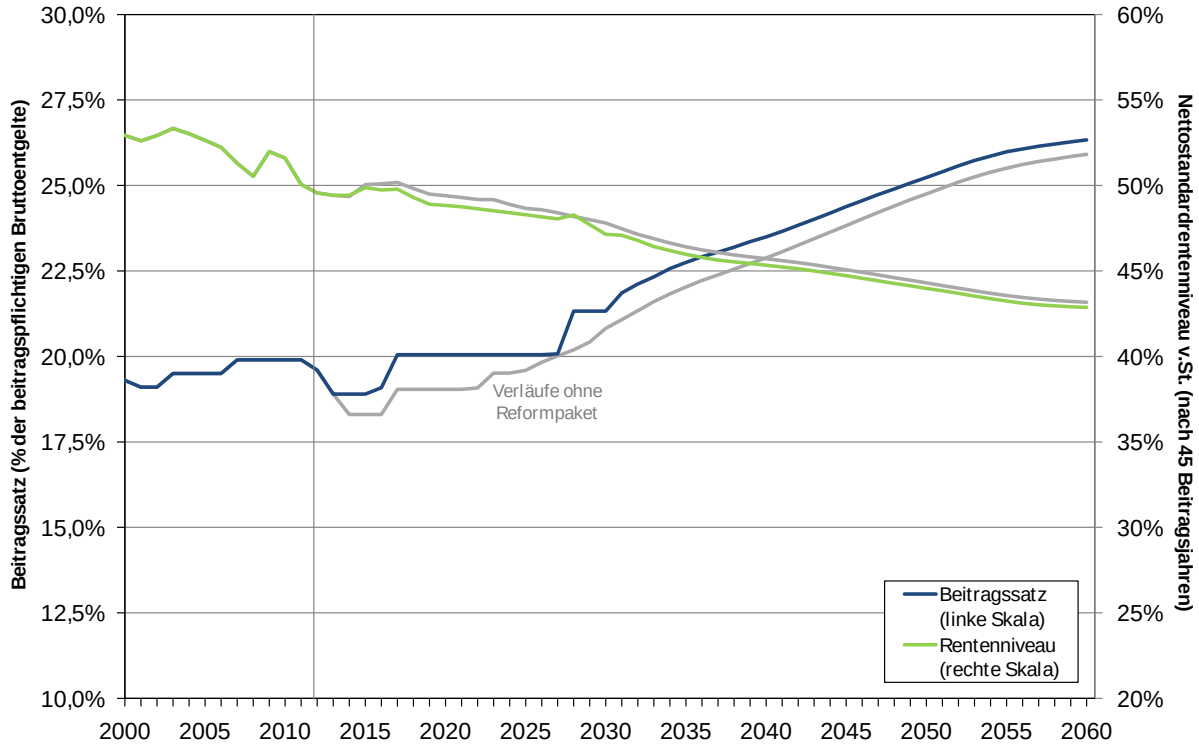
Um die Bedeutung der einzelnen Reformelemente für die Rentenfinanzen aufzuzeigen, werden die damit Jahr für Jahr verbundenen Mehrausgaben in der Tabelle jeweils in Prozent der laufenden Rentenausgaben ausgewiesen, die sich ohne Reform ergeben hätten. Es zeigt sich, dass die „Mütterrente“ – v.a. im Zeitraum bis 2030 – die stärksten Effekte aufweist. Die nachhaltigsten, d.h. bis zum Ende des Projektionszeitraums und darüber hinaus anhaltenden Effekte hat allerdings die „Rente mit 63“. Nennenswerte, mit der Durchdringung des Rentenbestands im Zeitablauf zunehmende Effekte haben auch die Änderungen bei der Bemessung von Erwerbsminderungsrenten, während die Effekte der Anpassung von Rehabilitationsleistungen an den erwarteten Bedarf als vernachlässigbar erscheinen und ab 2030 sogar zu geringen Minderausgaben führen könnten.

Die Gesamteffekte aller Elemente des Reformpakets erweisen sich als durchaus stark. Im Zeitraum bis 2030 erhöhen sich die jährlichen Ausgaben der GRV um durchschnittlich 3,7%, bis 2060 immer noch um 2,4%. Daneben weist Tabelle 1 auch Effekte aus, die zur Finanzierung die-

[14] Angenommen wird dabei, dass sich Rentenzugänge normalerweise gleichmäßig über das Jahr verteilen (also im Zugangsjahr im Mittel sechs Monate laufen), während hier die Hälfte der Berechtigten unmittelbar zum 1. Juli in Rente eintreten kann, während sich die andere Hälfte gleichmäßig über das zweite Halbjahr verteilt.

ser Mehrausgaben beitragen: Rückwirkungen eines steigenden Äquivalenz-Rentnerquotienten und steigender Beitragssätze fangen im längerfristigen Durchschnitt gut ein Viertel der zusätzlichen Ausgaben durch Senkungen des allgemeinen Rentenniveaus und damit durch verringerte Leistungen für alle anderen Rentner auf. Ein weiteres gutes Viertel entfällt auf Erhöhungen der Bundesmittel für die GRV, die im Rahmen des Reformpakets ab 2019 in begrenztem Maße gezielt vorgenommen werden, überwiegend aber auf automatische Anpassungen an steigende Beitragssätze zurückgehen.[15] Alle weiteren Mehrausgaben führen direkt zu höheren Beitragssätzen und damit zu verringerten Nettoentgelten für die aktiven Versicherten.

Abbildung 5: Rentenniveau und GRV-Beitragssatz – Basisvariante



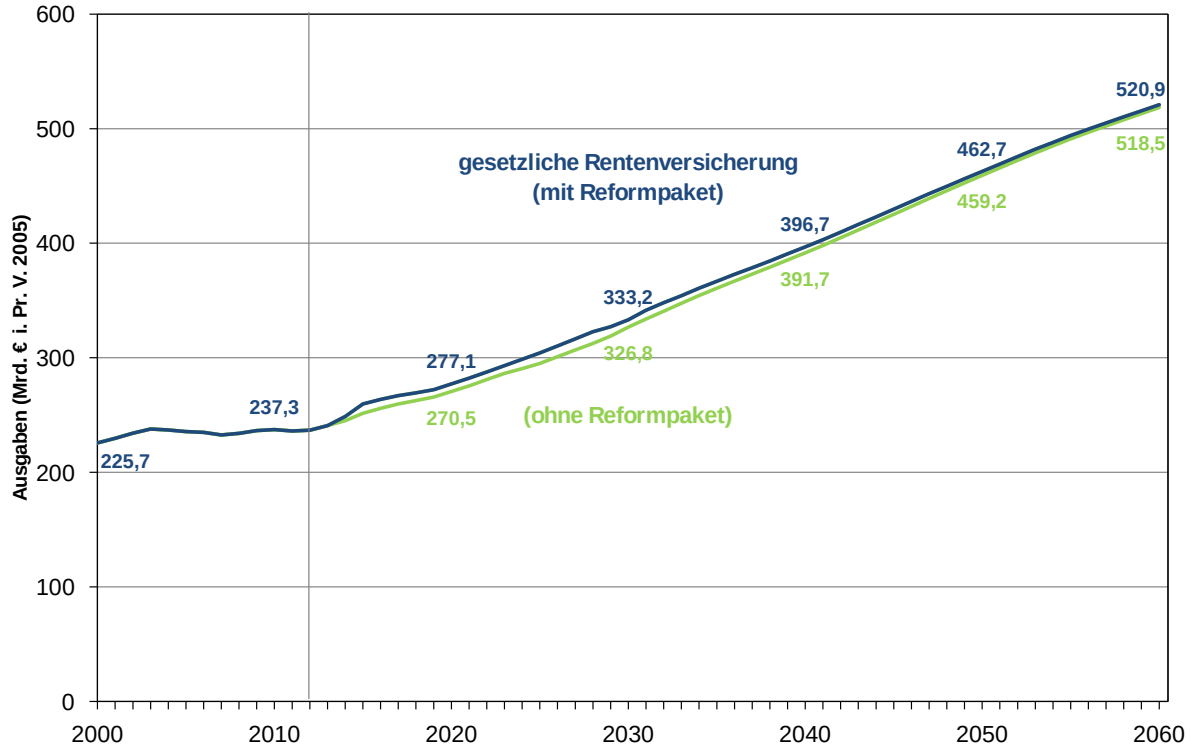
Quellen: Deutsche Rentenversicherung; SIM.12.

Die Mehrausgaben und weitere Effekte des Reformpakets für die Rentenfinanzen in Prozent der Rentenausgaben zu messen, ist sachgerecht und aussagekräftig. Praktisch alle Wege dazu, die Größenordnung der Effekte in Geldeinheiten zu beziffern, sind angesichts der langen Zeiträume, über die sich die Wirkungen der Reform entfalten, missverständlich oder sogar problematisch. So weist die Bundesregierung die von ihr erwarteten finanziellen Effekte im Gesetzentwurf für das Reformpaket (BR-Drs. 25/14) in „heutigen Werten“ aus, d.h. auf der Basis aktueller Rechengrößen der GRV. Vernachlässigt wird dabei, dass die tatsächlichen Beträge im Falle realer Lohn- und Rentensteigerungen auf Dauer wesentlich höher ausfallen dürften. Additionen jährlicher Effekte für den Zeitraum bis 2020 oder 2030, wie sie in der Öffentlichkeit oft angestellt wurden, sind dabei unangemessen. Zugleich ergeben sich daraus unanschaulich hohe Beträge, deren Bedeutung aus heutiger Sicht schwer zu interpretieren ist. Berücksichtigt man die zukünftige Entwicklung der Rechengrößen der GRV, verschärft sich dieses Problem noch, und eine Addition von Jahresbeträgen wird konzeptionell unzulässig. Eine korrekte Bewertung jährlicher Effekte über längere

[15] Aufgrund der qua Gesetz aufgehobenen Senkung des Beitragssatzes der GRV von 18,9% auf 18,3% im Jahre 2014 fallen etwa bereits 2015 höhere Bundesmittel an als ohne das Reformpaket.

Zeiträume, die sich überdies auch summieren lassen, ergibt sich erst, wenn auf ein einheitliches Bezugsjahr abgezinste Barwerte betrachtet werden. Für viele Beobachter sind Ergebnisse in dieser Form allerdings ungewohnt und unanschaulich.

Trotz dieser Einschränkungen sollen die in Tabelle 1 ausgewiesenen Resultate – vor allem zu Vergleichszwecken – hier auch in Geldeinheiten bewertet wiedergegeben werden (vgl. auch Tabelle A.1 im Anhang), wobei auf weitere Ergebnisse der Projektionen (Entwicklung des Aktuellen Rentenwerts und des Zinssatzes auf inländische Staatsschuldtitel mit langer Laufzeit) zurückgegriffen wird. Im Zeitraum bis 2030 (in Klammern: bis 2060) betragen die Mehrausgaben für das gesamte Reformpaket auf der Basis heutiger Rechengrößen der GRV rund 166 Mrd. Euro (325 Mrd. Euro); in laufenden Rechengrößen ergeben sich 189 Mrd. Euro (418 Mrd. Euro); umAbbildung 6: Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung – Basisvariante



Quellen: Deutsche Rentenversicherung; SIM.12.

gerechnet in Barwerte für das Jahr 2012 sind dies 124 Mrd. Euro (179 Mrd. Euro). Zu berücksichtigen ist bei diesen Beträgen jeweils, dass sie sich auf 17 (bzw. 47) Jahre verteilen.

Die Entfaltung der finanziellen Effekte des Rentenreform-Pakets, denen hier besondere Aufmerksamkeit gilt, vollzieht sich vor einem Hintergrund, in dem die Finanzen der GRV nach 2020 ohnedies vor einer stark steigenden Anspannung stehen. Dies verdeutlichen Abbildung 5 und 6. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung von Rentenniveau (netto vor Steuern für einen Standardrentner mit 45 Beitragsjahren) und Beitragssatz. Bereits ohne Berücksichtigung der Reform müsste der Beitragssatz – trotz eines ständig sinkenden Rentenniveaus und eines steigenden Anteils der Bundesmittel an der Finanzierung der GRV – ausgehend von 19,6% im Jahre 2012 und nach vorübergehenden Senkungen in den Jahren 2013 (auf 18,9%) und 2014 (auf 18,3%) bis 2060 auf 26,1% ansteigen. Das Reformpaket führt sowohl zu einer leichten Verschärfung der Rentenniveausenkung als auch zu einem dauerhaft stärkeren Anstieg der Beitragssätze. 2014/15 liegen

diese 0,6 Prozentpunkte, im weiteren Verlauf bis zu 1 Prozentpunkt höher als ohne Berücksichtigung der Reformen. Nach langsamer Abnahme der Differenz erreichen sie 2060 26,3%.

Abbildung 6 weist die absehbare Entwicklung der Ausgaben der GRV unter den Annahmen für die Basisvariante – ohne und mit Reformpaket[16] – aus. Ohne Berücksichtigung der jüngsten Neuregelungen würden die Ausgaben real (in Preisen von 2005) von rund 237 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf etwa 518 Mrd. Euro im Jahre 2060 steigen. Das Rentenpaket verschärft den Anstieg, vor allem in der Zeit von 2015 bis 2040, auf zuletzt 521 Mrd. Euro. In Relation zum laufenden BIP bedeutet dies einen Anstieg von etwa 9,6% auf 14,3%. Gemessen an den zugrunde liegenden demographischen Verschiebungen (vgl. Abschnitt 2.1) erscheint diese Steigerung – v. a. wegen der Reform aus den Jahren 2001 bis 2007 – nicht einmal als sonderlich ausgeprägt.

3.2 Gesetzliche Krankenversicherung und soziale Pflegeversicherung

Neben der Alterssicherung können auch öffentliche Ausgaben in den Bereichen Gesundheit und Pflege stark vom demographischen Wandel beeinflusst werden. Grund dafür ist, dass Krankheits- und Pflegebedürftigkeitsrisiken mit dem Alter deutlich zunehmen. Bei den für Deutschland absehbaren Verschiebungen der Altersstruktur der Wohnbevölkerung (vgl. Abschnitt 2.1) ist daher prinzipiell mit einem Anstieg der Ausgaben für die Absicherung gegen diese Risiken zu rechnen.

Ausgaben und Einnahmen der *gesetzlichen Krankenversicherung* (GKV) werden auf Basis des Krankenversicherungs-Moduls des Modells SIM.12 projiziert (Werding 2013, Kap. 9). Die Fortschreibung des Bestandes an aktiven Mitgliedern, Mitgliedern der Krankenversicherung der Rentner sowie etwaigen mitversicherten Familienangehörigen ist gegenüber früheren Modellversionen im Kern unverändert. Allerdings werden die Folgen eines einmal erfolgten Wechsels in die private Krankenversicherung, der nach geltendem Recht weitgehend irreversibel ist, differenzierter berücksichtigt als zuvor. Außerdem werden in das Modell für den vorliegenden Beitrag aktualisierte Profile der geschlechts- und altersspezifischen Leistungsausgaben der GKV für das Jahr 2012 eingefügt, die das Bundesversicherungsamt (2013) regelmäßig im Hinblick auf den Risikostrukturausgleich innerhalb des gesetzlichen Krankenversicherungssystems ermittelt.

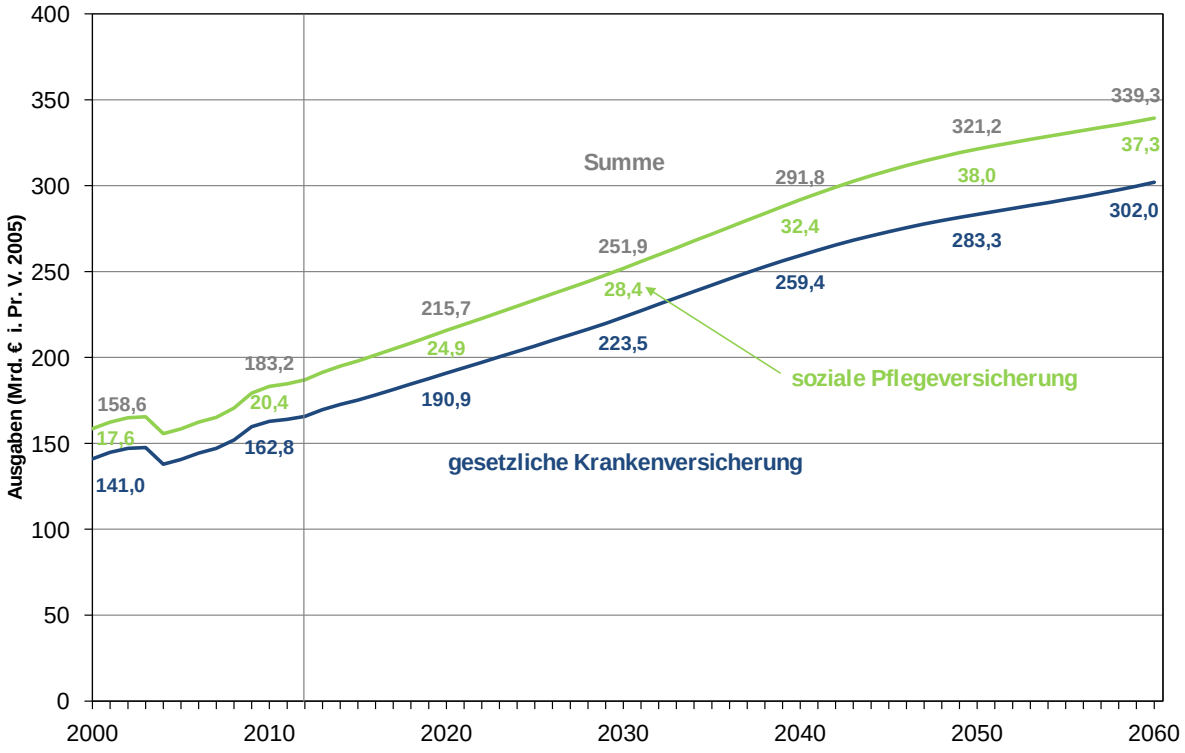
Für die Basisvariante der Projektionen wird eine Modellierung gewählt, die sich auf Verschiebungen der Altersstruktur der Versicherten der GKV und damit auf rein demographische Effekte als Determinante der zukünftigen Ausgabenentwicklung konzentriert. Beiseite gelassen wird dabei die bis heute nicht völlig aufgelöste Kontroverse darüber, ob die altersspezifischen Morbiditätsrisiken mit steigender Lebenserwartung sinken werden, so dass ein Gutteil der zusätzlichen Lebenszeit in guter Gesundheit verbracht wird, oder ob im Gegenteil die steigende Lebenserwartung nicht Folge immer intensiverer medizinischer Bemühungen ist und der medizin-technische Fortschritt im Gesundheitswesen ganz generell weiterhin stark ausgabentreibende Effekte entfalten wird (für Sensitivitätsanalysen, die den Folgen entsprechend gegensätzlicher Szenarien gewidmet sind, vgl. Abschnitt 5.6). Statt dessen werden die aktuell beobachteten Altersprofile der Leistungsausgaben für Männer und Frauen hier ihrer Form nach unverändert belassen und Jahr um Jahr mit der Wachstumsrate der Löhne und Gehälter fortgeschrieben. Letztere stellen im Gesundheitswesen einen wichtigen kostenbestimmenden Faktor dar. Ihre Wachstumsrate ist zugleich

[16] Die Differenz zwischen beiden Szenarien fällt in dem Maße geringer aus als die in Tabelle 1 ausgewiesenen Mehrausgaben, wie das Reformpaket zugleich zu Senkungen des allgemeinen Rentenniveaus führt. Für Analysen, die weitere Reformpläne der Bundesregierung für die GRV einbeziehen, vgl. Abschnitt 5.5.

maßgeblich für die zukünftige Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen der aktiven Mitglieder. Die beitragspflichtigen Einnahmen der Rentner werden dagegen jeweils mit der niedrigeren Steigerungsrate gesetzlicher Renten fortgeschrieben.

Unter den hier genannten Annahmen erhöhen sich die Ausgaben der GKV in der Basisvariante der vorliegenden Projektionen real (in Preisen von 2005) von rund 166 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf etwa 302 Mrd. Euro im Jahre 2060 (vgl. Abbildung 7). In Relation zum laufenden BIP ergibt sich ein Anstieg von etwa 6,7% auf 8,3%. Gleichzeitig zeigen die Simulationen an, dass der derzeit geltende Beitragssatz für die GKV in Höhe von 15,5% – auch aufgrund der zuletzt recht günstigen Arbeitsmarktentwicklung – effektiv höher liegt als zur Deckung der aktuellen Ausgaben erforderlich ist. Dementsprechend sind gesetzliche Kassen und der Gesundheitsfonds momentan in der Lage, Reserven zu bilden, und einige Kassen schütten negative Zusatzbeiträge als Prä-

Abbildung 7: Ausgaben der Kranken- und Pflegeversicherung – Basisvariante



Quellen: Bundesministerium für Gesundheit; SIM.12.

mien an ihre Mitglieder aus. Diese Situation wird mit steigenden Ausgaben allerdings spätestens 2020 enden. Anschließend steigen die Beiträge zur GKV, die perspektivisch – entsprechend einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode und anstelle der zwischenzeitlichen Regelung einer Erhebung pauschaler Zusatzbeiträge der Versicherten mit steuerfinanziertem „Sozialausgleich“ – wohl wieder zur Gänze als proportionaler Satz auf die beitragspflichtigen Einnahmen erhoben werden, bis 2045 sukzessive auf 18,2% und verharren nach den hierzu angestellten Projektionen bis 2060 annähernd auf diesem Niveau.

Projektionen für die *soziale Pflegeversicherung* werden mit Hilfe des gleichnamigen SIM.12-Moduls angestellt (Werding 2013, Kap. 10). Mitglieder und Versicherte des Systems können wegen übereinstimmender Vorschriften mit denen der GKV gleichgesetzt werden. Entsprechendes gilt für die Entwicklung ihrer beitragspflichtigen Einnahmen. Basis der Fortschrei-

bung der Leistungsausgaben sind geschlechts- und altersspezifische Profile der Prävalenzraten für das Risiko, ambulante oder stationäre Pflege zu benötigen. In der Basisvariante der Projektionen werden diese – wie die Ausgabenprofile der Krankenversicherung – in ihrer Form unverändert übernommen, um rein demographische Effekte für die zukünftige Ausgabenentwicklung zu erfassen, ohne Rücksicht auf die Möglichkeit sinkender altersspezifischer Pflegebedürftigkeitsrisiken bei steigender Lebenserwartung.

Entscheidend für die zukünftige Ausgabenentwicklung in der sozialen Pflegeversicherung sind allerdings die Modalitäten zukünftiger Anpassungen der Pflegesätze, die generell nur einen Teil der Pflegekosten decken. Das geltende Recht sieht dafür ab 2012 als Orientierung regelmäßige Anpassungen mit der Inflationsrate vor. Bei längerfristiger Anwendung einer solchen Regel sinkt das Sicherungsniveau – gemessen am Anteil der Pflegekosten, deren Entwicklung stark von der Wachstumsrate der Löhne geprägt sein dürfte – aller Voraussicht nach deutlich ab. Gleichzeitig wird die Dynamik der Ausgaben der Pflegeversicherung jedoch stark gedämpft. Ob die nicht bindend formulierte gesetzliche Orientierung auf Dauer strikt eingehalten wird, erscheint aus heutiger Sicht als offen. Vorarbeiten zu einer zweistufigen Reform der Pflegeversicherung, die im Verlauf der aktuellen Legislaturperiode verabschiedet und mit Ausgaben- und Beitragssatzerhöhungen einhergehen soll, deuten derzeit in eine andere Richtung. Sensitivitätsanalysen, die auf alternativen Ansätzen zur Fortschreibung der Ausgaben je Pflegebedürftigem basieren, werden hier daher an späterer Stelle betrachtet (vgl. Abschnitt 5.5). Falls der Kurs einer strikt auf Ausgabendämpfung ausgelegten Anpassung der Pflegesätze dagegen langfristig weiter verfolgt wird, sind zur Deckung individuell nicht tragbarer Pflegekosten in einer wachsenden Zahl von Fällen andere staatliche Leistungen („Hilfe zur Pflege“ im Rahmen der Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII) erforderlich, deren zukünftige Entwicklung in diesem Beitrag – anders als in der Vorläuferstudie (Werding 2011) – ebenfalls behandelt wird (vgl. Abschnitt 3.4).

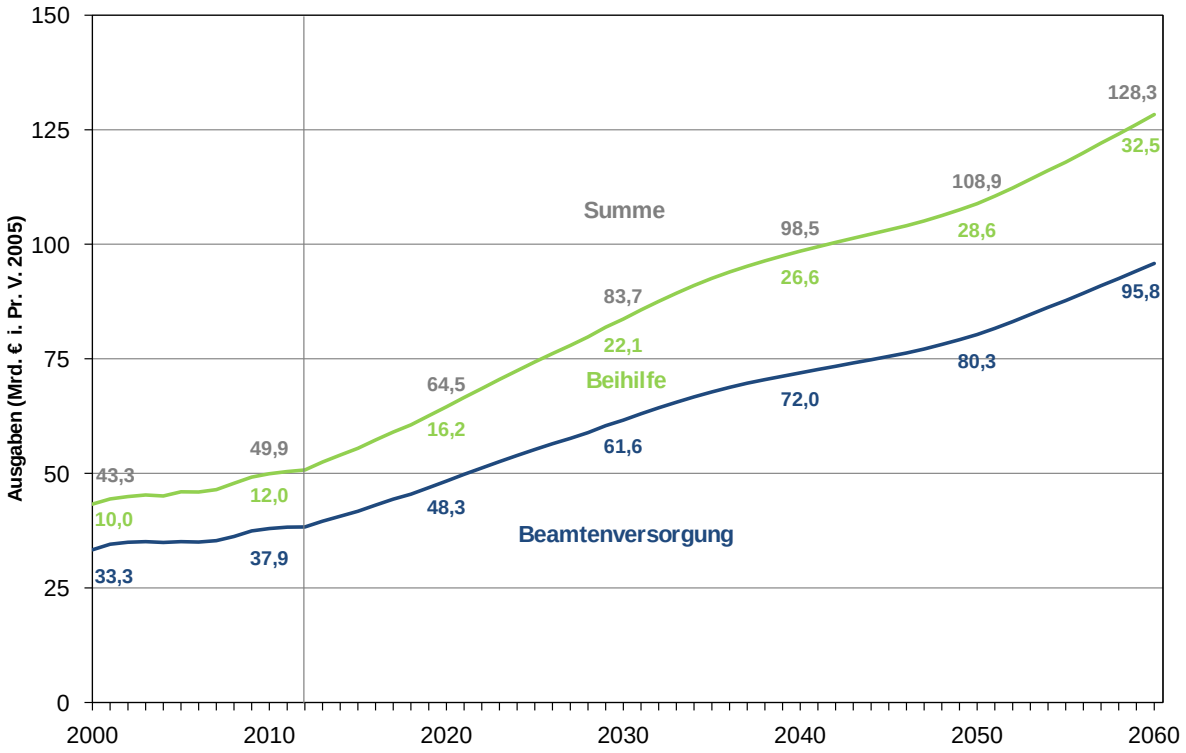
Ergebnis der für die Basisvariante angestellten Projektionen ist, dass die Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung real (in Preisen von 2005) von rund 21 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf etwa 37 Mrd. Euro im Jahre 2060 steigen (vgl. erneut Abbildung 7). In Relation zum laufenden BIP bedeutet dies allerdings nur einen Anstieg von 0,9% auf 1,0%, d.h. eine annähernde Konstanz. Der projizierte Beitragssatz der Pflegeversicherung erhöht sich im selben Zeitraum von effektiv 2,0% (inkl. der durchschnittlichen, von kinderlosen Versicherten gezahlten Aufschläge) auf 2,2%; um 2050 liegt er zwischenzeitlich allerdings bei 2,4%. Gleichzeitig wird das Sicherungsniveau der Leistungen der Pflegeversicherung aufgrund rein inflationsorientierter Anpassungen der Pflegesätze im Vergleich zu lohnbezogenen Anpassungen bis 2060 sukzessive annähernd halbiert.

3.3 Beamtenversorgung und Beihilfe

Staatliche Ausgaben zur Altersvorsorge und zur Absicherung von Krankheits- und Pflegerisiken fallen nicht nur für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bzw. für Versicherte der GKV und der sozialen Pflegeversicherung an, sondern in nennenswertem Umfang auch für Beamte und deren Angehörige. In die aktualisierten Projektionen werden daher auch die beiden Sondersysteme der Beamtenversorgung sowie der Beihilfe im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit einbezogen, während das System der Beihilfe in der vorangegangenen Studie von Werding (2011) noch nicht berücksichtigt wurde. Die Projektionen werden mit dem entsprechend erweiterten Modul „Beamte“ des Simulationsmodells SIM.12 (Werding 2013, Kap. 12) erstellt.

Bei der Fortschreibung der steuerfinanzierten Ausgaben für die *Beamtenversorgung* kann der fortschreitenden Differenzierung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Länderebene aufgrund der „Föderalismusreform I“ von 2006 nicht voll Rechnung getragen werden. Vielmehr muss bei den Projektionen vereinfachend unterstellt werden, dass das Versorgungsrecht für alle Beamten und ihre Hinterbliebenen im Wesentlichen den einschlägigen Bestimmungen des Bundes entspricht oder im Falle von Abweichungen in naher Zukunft auf eine Weise angepasst wird, die im Durchschnitt die gleiche Wirkung entfaltet wie die auf Bundesebene geltenden Regelungen. Für eine gewisse Kohärenz der Regelungen aller Bundesländer, die zusammen mit den Kommunen für die Mehrzahl der Beamten und Versorgungsempfänger im „unmittelbaren öffentlichen Dienst“ verantwortlich sind, sorgt – neben langjährigen gemeinsamen Traditionen – die allgemeine Anforderung der „wirkungsgleichen Übertragung“ von Änderungen im gesetzlichen Rentensystem (wie die dortigen Maßnahmen zur längerfristigen Dämpfung des Rentenniveaus oder die dort aktuell vorgenommene Heraufsetzung der gesetzlichen Regelaltersgrenze auf 67 Jahre).

Abbildung 8: Ausgaben für Beamtenversorgung und Beihilfe – Basisvariante



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales; SIM.12.

Dass und wie sich die Bemessung und Anpassung von Versorgungsbezügen gleichwohl weiterhin stark von den jeweiligen Regelungen für Versicherte der GRV unterscheiden, wird im Simulationsmodell jedoch detailliert abgebildet.

Die Ausgaben für die Beamtenversorgung steigen in der Basisvariante der Projektionen real (in Preisen von 2005) von rund 38 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf etwa 96 Mrd. Euro im Jahre 2060 (vgl. Abbildung 8) bzw. von rund 1,5% auf 2,6% des BIP. Mit Blick auf die absolute Differenz dieser Quoten erscheint die Steigerung vielleicht als begrenzt. Relativ gesehen übertrifft sie jedoch die der Rentenausgaben. Insbesondere die Haushalte der Länder können dadurch angesichts eines generell hohen Anteils von Personalausgaben in Zukunft nennenswert belastet werden.

Für die Entwicklung der Ausgaben der *Beihilfe* für Beamte, Versorgungsempfänger und ihre Angehörigen sind in den Projektionen dieselben Trends von Krankheits- und Pflegerisiken und den damit verbundenen Kosten maßgeblich wie für die GKV und die soziale Pflegeversicherung. Berücksichtigt werden allerdings auch die einschlägigen Besonderheiten des Beamtenrechts, das etwa im Bereich der Gesundheitskosten keine Vollabsicherung vorsieht, sondern eine durch die jeweils anzuwendenden Beihilfesätze gesteuerte Teilabsicherung für Krankenbehandlungen, die in der Regel durch private Krankenversicherungen ergänzt wird. Wiederum kann der Differenzierung der Beihilfebestimmungen der Länder nicht voll Rechnung getragen werden. Höhe und zukünftige Entwicklung der Beihilfeausgaben können auf der Basis einheitlicher, im Rahmen des Simulationsmodells konstruierter Durchschnittswerte für die geschlechts- und altersspezifischen Ansprüche aller Beihilfeempfänger aber zumindest in grober Form abgeschätzt werden.

Die Ausgaben für die Beihilfe nehmen in der Basisvariante der Projektionen real (in Preisen von 2005) von rund 12 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf knapp 33 Mrd. Euro im Jahre 2060 zu (vgl. erneut Abbildung 8) bzw. von rund 0,5% auf 0,9% des BIP. Erneut ist der relative Anstieg enorm. Er geht v.a. auf die aktuelle Altersstruktur der Beihilfeberechtigten und ihre zukünftige Veränderung zurück. Betroffen sind davon erneut insbesondere die Haushalte der Länder.

3.4 Arbeitslosigkeit und Grundsicherung

Die zukünftige Entwicklung öffentlicher Ausgaben für Arbeitslose, einschließlich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, sowie für die Sozialhilfe hängt vor allem von der unterstellten Entwicklung der Arbeitslosenquote bzw. der Zahl der Arbeitslosen ab (vgl. Abschnitt 2.2 b). Daneben spiegeln sich darin allerdings auch Resultate der Projektionen für andere Zweige der sozialen Sicherung, speziell der Pflegeversicherung. Projiziert werden die Ausgaben in all diesen Bereichen mit Hilfe des SIM.12-Moduls „BA/Grundsicherung“ (Werding 2013, Kap. 11).

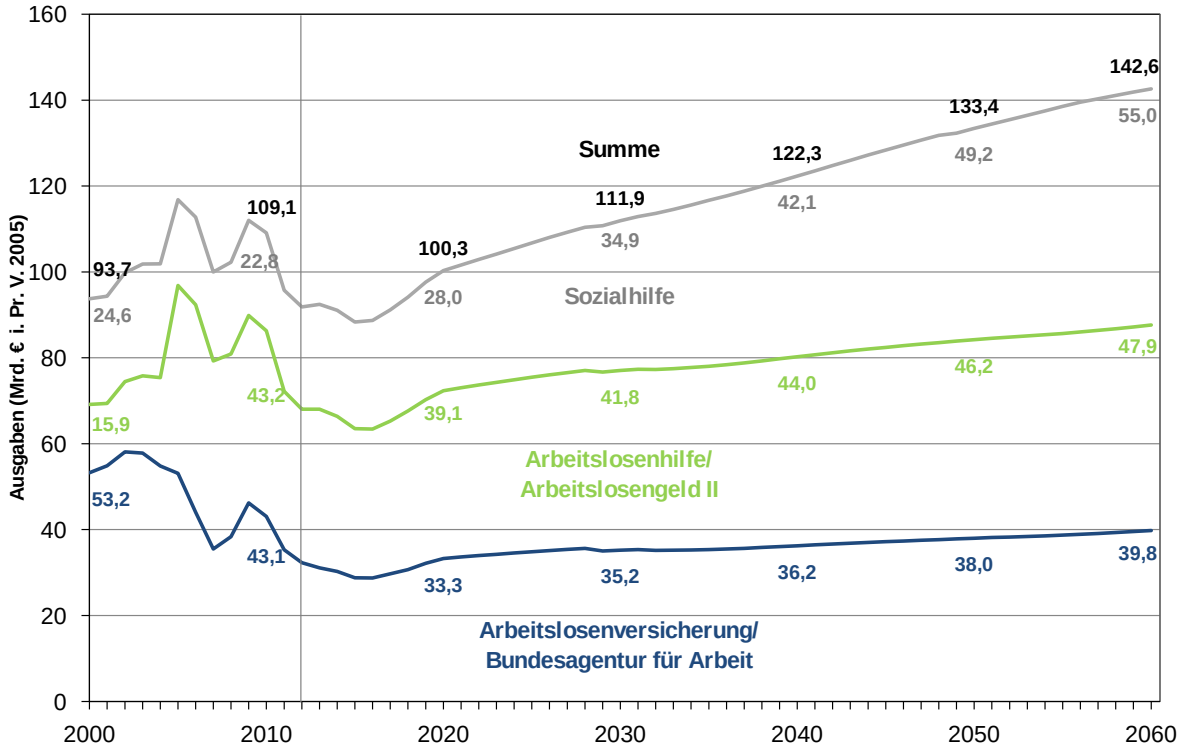
An erster Stelle werden hier die Gesamtausgaben der *Bundesagentur für Arbeit* (BA) betrachtet. Außer den Ansprüchen Arbeitsloser auf Lohnersatzleistungen der *Arbeitslosenversicherung* werden auch die darüber hinaus anfallenden Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ohne Eingliederungsleistungen für Leistungsbezieher nach dem SGB II) berücksichtigt. Beitragspflichtige Mitglieder der Arbeitslosenversicherung sind die im Rahmen der Projektionen zuvor schon ermittelten Zahlen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Neben den von ihnen entrichteten Beiträgen werden auch die allgemeinen Haushaltsmittel des Bundes fortgeschrieben, die die BA zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig erhält. Ergebnis der Projektionen für die Basisvariante ist, dass die Ausgaben der BA, ausgehend von real (in Preisen von 2005) rund 32 Mrd. Euro im Jahre 2012 vorübergehend noch ein wenig zurückgehen, sich ab 2020 dann aber strikt parallel zum laufenden BIP entwickeln und 2060 rund 40 Mrd. Euro erreichen (vgl. Abbildung 9). Die BIP-Quote dieser Ausgaben, die derzeit bei etwa 1,3% liegt, bleibt somit ab 2020 mit Werten um 1,2% über den gesamten Projektionszeitraum hinweg konstant. Der Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung kann dabei von aktuell 3,0% auf 2,0% zurückgehen.

Arbeitslose, die keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld (mehr) haben, erhalten steuerfinanzierte Leistungen der *Grundsicherung für Arbeitsuchende* nach dem SGB II, wenn sie und andere Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft hilfebedürftig im Sinne dieses Gesetzes sind. Erfasst werden in den Projektionen ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (einschließlich Leistungen für Bildung und Teilhabe an Kinder) als Regelleistungen zur Deckung des laufenden

Lebensunterhalts, Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung sowie die für sie entrichteten Sozialbeiträge und spezielle, arbeitsmarktpolitische Eingliederungsleistungen. Bei der Fortschreibung der Regelleistungen wird beachtet, dass diese zwar kurzfristig mit einem Mischindex aus Lohnwachstumsrate und Inflationsrate angepasst werden, durch regelmäßige Neuermittlung langfristig aber effektiv eher der allgemeinen Lohnentwicklung folgen. Die Projektionen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ergeben in der Basisvariante, dass deren Ausgaben real (in Preisen von 2005) von rund 36 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf rund 48 Mrd. Euro im Jahre 2060 ansteigen (vgl. erneut Abbildung 9). Gemessen am laufenden BIP bedeutet dies eine weitgehende Konstanz auf einem Niveau von etwa 1,4%.

Die *Sozialhilfe* nach dem SGB XII umfasst mehrere Leistungen, deren Entwicklung vom demographischen Wandel und seinen Auswirkungen auf andere Zweige des sozialen Sicherungssystems ebenfalls stark beeinflusst sein könnte. Dies sind v.a. die „Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter“, die Beziehern entsprechender Renten der GRV im Falle der Bedürftig-

Abbildung 9: Ausgaben für Arbeitslose und Sozialhilfe – Basisvariante



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Statistisches Bundesamt; SIM.12.

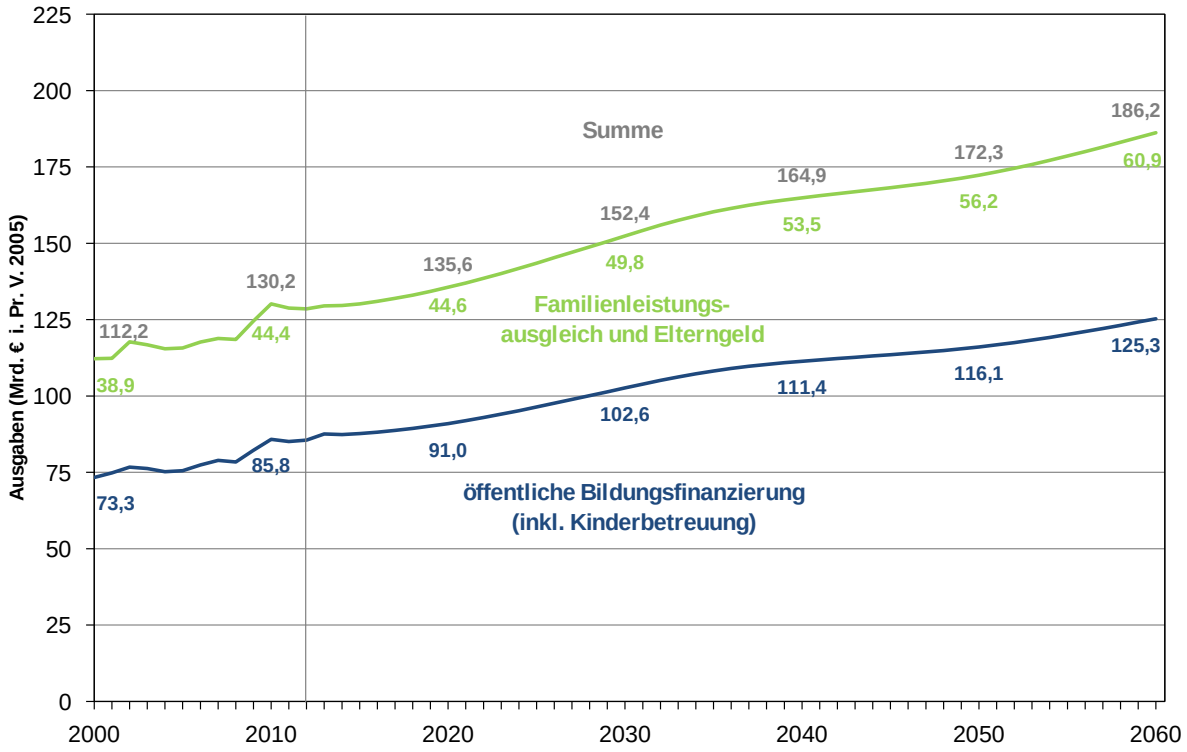
keit gewährt wird, und die subsidiär zu Leistungen der Pflegeversicherung und eigenen Mitteln Pflegebedürftiger gewährte „Hilfe zur Pflege“. Die jeweils anfallenden Ausgaben interagieren daher mit anderen Teilen der hier angestellten Projektionen. Die im Simulationsmodell in grober Form abgebildete Verteilung gesetzlicher Renten (SIM.12-Modul „Verteilung“; Werding 2013, Kap. 14) lässt trotz des sinkenden Rentenniveaus langfristig allerdings keinen besonders starken Anstieg von Altersarmut erkennen. Dies liegt in erster Linie daran, dass Frauen, die in Zukunft Renten erhalten, lebenslang eine weit stärkere Erwerbsbeteiligung zeigen als heutige Rentnerinnen. Die Annahmen zur Entwicklung der sozialen Pflegeversicherung implizieren dagegen langfristig einen deutlich zunehmenden Bedarf an unterstützender Sozialhilfe zur Deckung steigender Pflegekosten. Alle anderen Sozialhilfeleistungen werden nur in vereinfachter Form modelliert, so

dass ihre Ausgaben in Relation zum BIP im Zeitablauf tendenziell konstant bleiben. Die auf dieser Grundlage angestellten Projektionen zur Basisvariante ergeben, dass die Sozialhilfeausgaben real (in Preisen von 2005) von rund 24 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf 55 Mrd. Euro im Jahre 2060 bzw. von 1,0% auf 1,5% des BIP steigen (vgl. nochmals Abbildung 9). Davon entfallen aktuell rund 14%, 2060 dagegen 36% auf die Hilfe zur Pflege, während der Anteil der Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter mit Werten zwischen 16% und 19% eher konstant bleibt.

3.5 Bildung und Familie

Erfasst werden in den hier angestellten Projektionen schließlich auch öffentliche Bildungsausgaben und einige Kernelemente der Familienpolitik. Auswirkungen des demographischen Wandels auf solche Ausgaben werden international unter dem Aspekt einer möglichen „demographischen Dividende“ diskutiert (Bloom *et al*. 2003), mit der Aussicht auf sinkende Ausgabenquoten wegen gesunkener Geburtenzahlen. Da sich der vergleichsweise starke Rückgang der Geburtenziffer in

Abbildung 10: Öffentliche Ausgaben für Bildung und Familien – Basisvariante



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; SIM.12.

Deutschland im Wesentlichen auf den Zeitraum zwischen 1970 und 1975 konzentriert, hat die demographische Jugendlast hierzulande allerdings schon seit Längerem ein recht stabiles, niedriges Niveau erreicht. Entlastende Effekte für die öffentlichen Finanzen sind in diesen prinzipiell durchaus von der Demographie beeinflussten Bereichen in Zukunft daher nicht mehr zu erwarten.

Projektionen zur langfristigen Entwicklung der *öffentlichen Ausgaben für Bildung* werden mit dem SIM.12-Bildungs-Modul erstellt (Werding 2013, Kap. 6). Dieses ist mit dem Arbeitsmarktmodul des Modells verbunden und wirkt sich durch etwaige Änderungen der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen auch auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum, die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme und – zeitlich versetzt – auf die von den Versicherten erworbenen

Rentenansprüche aus. Erfasst werden von den Berechnungen öffentliche Ausgaben auf allen Stufen des Bildungssystems, angefangen von der Vor-Primarstufe (inkl. Kinderbetreuung) über Primarstufe, Sekundarstufe I und II, Post-Sekundarstufe bis zur Tertiarstufe (ohne Ausgaben für Forschung und Entwicklung an Hochschulen). Abgesehen von Anpassungen entsprechend differenzierter pro-Kopf-Ausgaben für alle Bildungsteilnehmer werden keine gezielten Änderungen der Ausgabenpolitik des Staates für Bildungszwecke unterstellt. Bei der Fortschreibung der Zahl der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die am Bildungssystem auf seinen verschiedenen Stufen teilnehmen, wird außerdem angenommen, dass sich die aktuell beobachteten Anteile allgemeinbildender und beruflicher Abschlüsse in jeder Alterskohorte in Zukunft nicht weiter verändern. Ein langjähriger Trend zur Höherqualifikation, durch den sich der Anteil von Hochschulabsolventen auf Kosten des Anteils von Personen mit beruflichem Ausbildungsabschluss bereits in der Vergangenheit erhöht hat, während der Anteil derer ohne beruflichen Abschluss weitgehend konstant geblieben ist, ändert die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen im Zeitraum bis etwa 2045 gleichwohl merklich.

Für die Basisvariante der Projektionen ergibt sich, dass die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Kinderbetreuung real (in Preisen von 2005) von knapp 86 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf etwa 125 Mrd. Euro im Jahre 2060 steigen (vgl. Abbildung 10). In Relation zum laufenden BIP bleiben sie – bei unverändertem Bildungsverhalten und ohne Änderungen des Einsatzes öffentlicher Mittel für Bildung – mit Anteilen von rund 3,4% bei geringen Schwankungen dagegen annähernd unverändert.

Zentrale *finanzielle Maßnahmen für Familien*, die in die Projektionen einbezogen werden, sind das Kindergeld, die fallweise darüber hinaus gehenden Steuerminderungen durch einkommensteuerliche Kinderfreibeträge und das Elterngeld. Bei der Fortschreibung der Zahl der jeweils Berechtigten wird auf das zugrunde liegende demographische Szenario sowie auf die im Modell projizierte Zahl der Bildungsteilnehmer im Alter von 18 bis 25 Jahren zurückgegriffen. Abgesehen von regelmäßigen Anpassungen der jeweils gewährten Leistungen an die allgemeine Lohnentwicklung werden für die Zukunft auch in diesem Bereich keine grundlegenderen Politikänderungen unterstellt. Die Simulationen für die Basisvariante ergeben, dass die Ausgaben für diese familienpolitischen Maßnahmen real (in Preisen von 2005) von rund 43 Mrd. Euro im Jahre 2012 auf etwa 61 Mrd. Euro im Jahre 2060 steigen (vgl. erneut Abbildung 10). In Relation zum laufenden BIP bleiben sie mit Anteilen um 1,7% bei minimalen Schwankungen wiederum konstant.

4. Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik

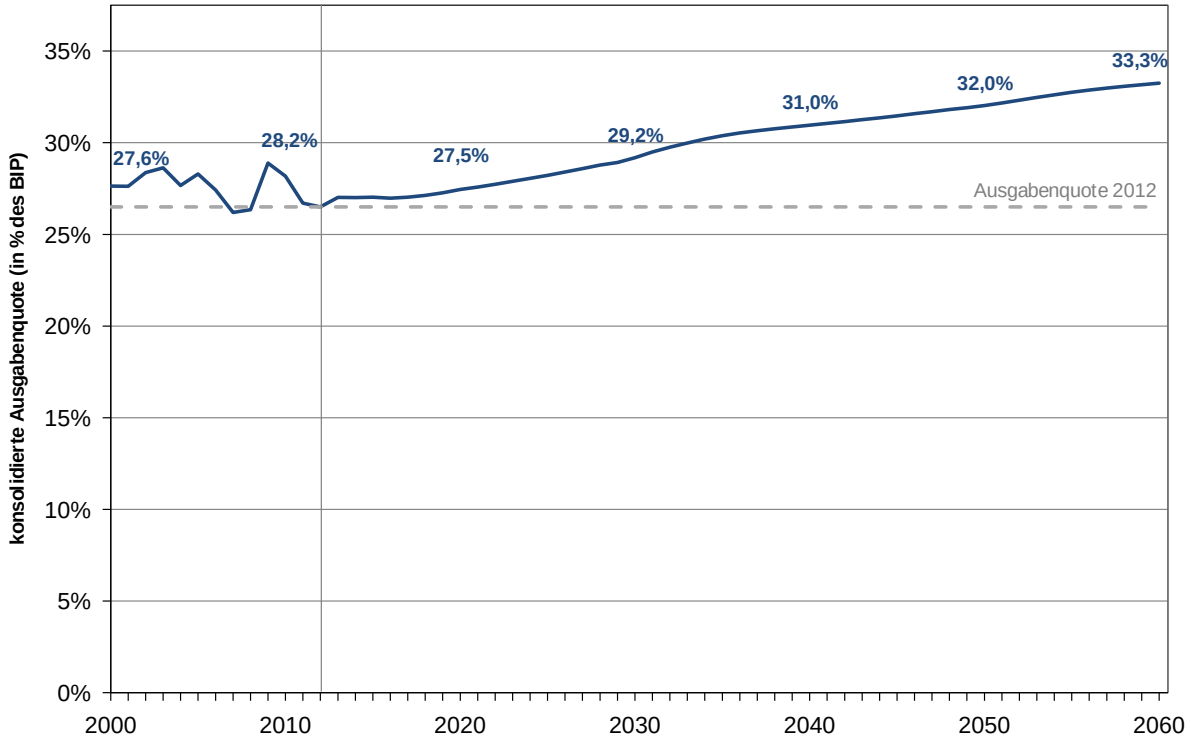
4.1 Aggregierte Entwicklung der Ausgaben

Um die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu analysieren, müssen die hier projizierten öffentlichen Ausgaben (vgl. Abschnitt 3) zunächst zusammengefasst werden. Die Einzelprojektionen werden dabei konsolidiert, d. h. um Zahlungen zwischen verschiedenen Einzel-Haushalten bereinigt. Derzeit (2012) erfassen die hier angestellten Simulationen explizit öffentliche Ausgaben in Höhe von insgesamt ca. 26,5% des BIP (59,5% der gesamtstaatlichen Ausgaben). Abbildung 11 veranschaulicht den projizierten Verlauf der entsprechenden Ausgabenquote bis 2060.

Bis etwa 2020 zeigt die über alle hier betrachteten Bereiche öffentlicher Ausgaben hinweg aggregierte Ausgabenquote keine nennenswerte Dynamik. Dies bedeutet, dass der demographische Wandel, verbunden mit einer vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktlage, in Deutschland momentan noch nicht hervortritt. Anschließend beginnt die Quote jedoch bis etwa 2035 mit zunehmender Geschwindigkeit zu steigen. Danach schwächt sich ihr Wachstum wieder ab, es setzt sich aber bis zum Ende des Projektionszeitraums fort. Zuletzt erreichen die hier betrachteten Ausgaben einen Anteil von insgesamt 33,3% des BIP. Die Zunahme gegenüber 2012 beläuft sich demnach auf nicht weniger als 6,8 Prozentpunkte.

Gegenüber den Ergebnissen der Berechnungen von Werding (2011) ergibt sich damit auf den ersten Blick eine deutliche Verstärkung des projizierten Anstiegs von öffentlichen Ausgaben, die vom demographischen Wandel stark beeinflusst werden.[17] Ausgehend von Ist-Daten für 2010, die in mehrerlei Hinsicht von Auswirkungen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise beeinflusst waren, wurde dort allerdings zunächst mit einem raschen Rückgang der Ausgabenquote

Abbildung 11: Projizierte staatliche Ausgaben – Basisvariante



Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Rentenversicherung; Bundesministerium für Gesundheit; Bundesagentur für Arbeit; Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Bundesministerium der Finanzen; SIM.12.

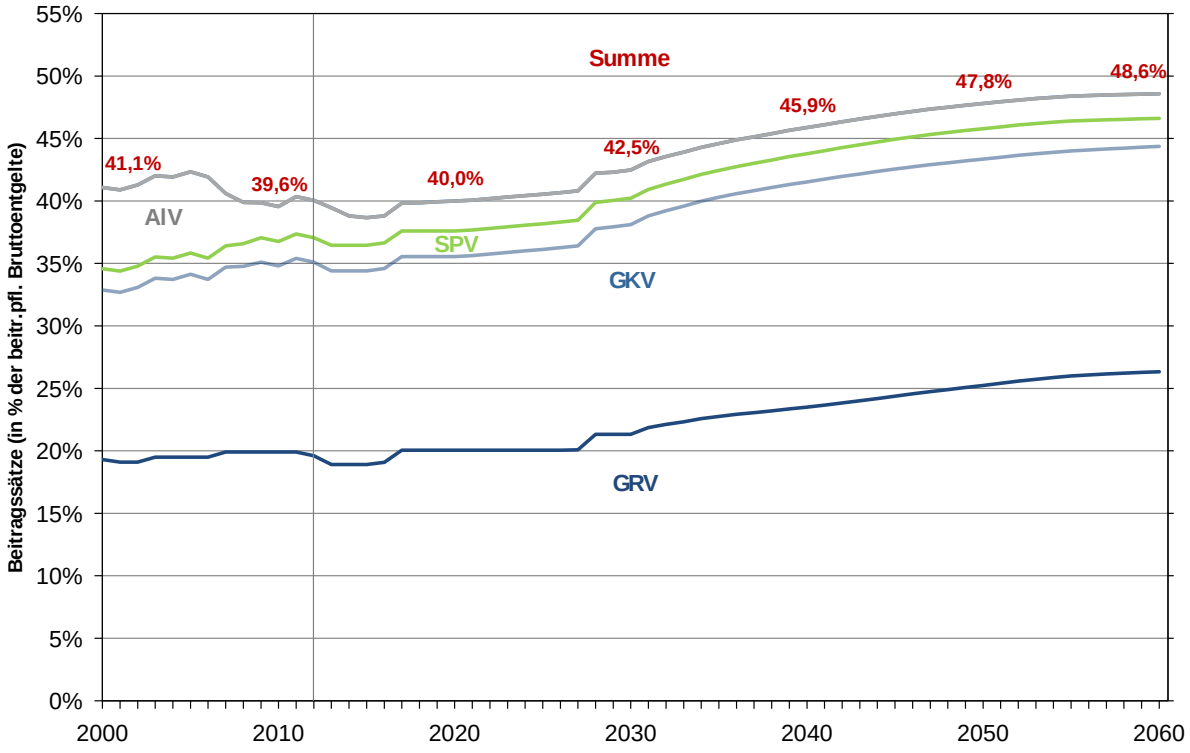
gerechnet, der sich im tatsächlichen Verlauf bis 2012 auch niederschlägt. Außerdem blieben in den früheren Projektionen Ausgaben in zwei Feldern unberücksichtigt – Beihilfe zu den Gesundheits- und Pflegekosten Beamter und ihrer Angehörigen sowie Leistungen der Sozialhilfe, v.a. für die Hilfe zur Pflege und die Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter –, die im Zuge des demographischen Wandels in den neuerlichen Projektionen nicht unerheblich zunehmen. Darüber hinaus lassen sich die hier vorgelegten Berechnungen mit früheren Versionen auch aufgrund diverser Aktualisierungen – angefangen vom demographischen Szenario, das sich aufgrund

[17] Für den Zeitraum von 2010 bis 2060 wurde dort eine Zunahme der aggregierten, konsolidierten Ausgabenquote um 4,8 Prozentpunkte des BIP projiziert (Werding 2011, S. 21).

des „Zensus 2011“ verändert – und detaillierterer Modellierungen der Effekte des demographischen Wandels für mehrere der betrachteten Ausgaben generell nicht voll vergleichen.

Abbildung 12 weist aus, wie sich die Sozialversicherungsbeiträge nach den hier angestellten Projektionen entwickeln müssten, um die Anforderungen jährlicher Budgetgleichgewichte einzuhalten. Berücksichtigt werden dabei auch etwaige Zuschüsse aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes und deren – im Bereich der GRV sogar stark regelgebundene – Fortschreibung. Gezeigt werden in der Abbildung sowohl die Entwicklungen der Beitragssätze in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung als auch die sich daraus ergebenden Gesamtbeträge, die die Bruttolöhne beitragspflichtiger Arbeitnehmer belasten – als Abzug der Arbeitnehmeranteile, der die Nettolöhne verringert, und als Aufschlag der Arbeitgeberanteile, der die Lohnkosten erhöht. Es ergibt sich, dass die Summe aller Beitragssätze, ausgehend von derzeit (2012) 40,1% und nach einem bis 2018 anhaltenden leichten Rückgang,[18] bis 2030 auf 42,5% und bis 2060 sogar auf 48,6% der

Abbildung 12: Beitragssätze der Sozialversicherungen – Basisvariante



Quellen: Deutsche Rentenversicherung; Bundesministerium für Gesundheit; Bundesagentur für Arbeit; SIM.12.

beitragspflichtigen Bruttoentgelte und Einnahmen steigen. Dieser Anstieg spiegelt dabei allerdings noch nicht die gesamte Anspannung der öffentlichen Finanzen durch steigende Ausgaben der Sozialversicherungen oder durch die hier insgesamt projizierten Ausgaben wider. Vielmehr fließen insbesondere in die Rentenversicherung auch allgemeine Haushaltsmittel des Bundes, die in den Projektionen ebenfalls deutlich steigen. Außerdem ist ein Teil der hier betrachteten Ausgaben – auch darunter solche mit nennenswerter Aufwärtsdynamik – generell steuerfinanziert.

[18] Dieser Rückgang ergibt sich zum einen aus der Senkung des Beitragssatzes der GRV von 2012 (19,6%) auf 2013 (18,9%), zum anderen aus geringen Senkungen des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung, die sich in den Projektionen für die nächsten Jahre als möglich abzeichnen.

4.2 Finanzierungssalden und Schuldenstand

Um Auswirkungen des demographischen Wandels auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen pointiert herauszuarbeiten, die sich aufgrund der hier insgesamt projizierten Entwicklung öffentlicher Ausgaben (vgl. Abschnitt 4.1) ergeben, wird von allen parallel dazu eintretenden Einnahmeerhöhungen zunächst abgesehen. Vielmehr wird unterstellt, dass alle sonstigen staatlichen Ausgaben und auch alle öffentlichen Einnahmen während des gesamten Projektionszeitraums in Prozent des jeweiligen BIP konstant bleiben.[19]

Unter diesen stilisierenden Annahmen überträgt sich der Anstieg der von den Projektionen explizit erfassten Ausgabenquote (vgl. Abbildung 11) Eins zu Eins in eine rechnerische Verringerung des primären Finanzierungssaldos des gesamtstaatlichen Haushalts, die weder durch eine Senkung anderer Ausgaben noch durch eine Erhöhung der öffentlichen Einnahmen ausgeglichen wird. Zusammen mit Zinszahlungen auf den jeweiligen Schuldenstand bestimmt der primäre Finanzierungssaldo den eigentlichen Finanzierungssaldo des gesamtstaatlichen Haushalts. Dieser geht bei steigender Ausgabenquote demnach ebenfalls zurück bzw. das entstehende Finanzierungsdefizit erhöht sich. Da sich ein höheres Finanzierungsdefizit in einem höheren Schuldenstand niederschlägt, auf den in der Folgezeit entsprechend höhere Zinszahlungen erfolgen müssen, steigt das Finanzierungsdefizit ohne alle finanzpolitischen Gegenmaßnahmen in einer selbstverstärkenden Reaktion im Zeitablauf immer rascher an. Gleichzeitig ergibt sich rechnerisch ein immer schnellerer Anstieg des Schuldenstandes, da neben den steigenden Primärausgaben auch die immer höheren Zinszahlungen ungedeckt bleiben und Defizit und Schuldenstand regelrecht explodieren lassen.

Berechnungen dieser Art zur Basisvariante der zuvor dargestellten Projektionen führen zu rechnerischen Entwicklungen von primärem Finanzierungssaldo, Finanzierungssaldo und Schuldenstand, jeweils gemessen am laufenden BIP, die in den Abbildungen 13 und 14 gezeigt werden. Der Primärsaldo des gesamtstaatlichen Haushalts weist derzeit (2012) einen Überschuss in Höhe von 2,6% des BIP auf. Die hier projizierten Effekte des demographischen Wandels verwandeln ihn ab 2030 in ein primäres Finanzierungsdefizit, das immer weiter zunimmt und 2060 nicht weniger als 4,2% des BIP erreicht. Ohne gegensteuernde Maßnahmen bei (sonstigen) öffentlichen Ausgaben oder Einnahmen entsteht dadurch, getrieben von einem immer schneller steigenden Schuldenstand und Zinseszinseffekten, bis 2060 ein gesamtes Finanzierungdefizit von 15,6% des BIP. Die Schuldenstandsquote geht, ausgehend von 83% im Jahre 2010, bis in die frühen 2020-er Jahre zunächst zwar auf rund 68% zurück. Danach steigt sie bis 2060 aber auf knapp 250% an, mit Tendenz zu einem anhaltenden Anstieg, der sich immer weiter beschleunigt.

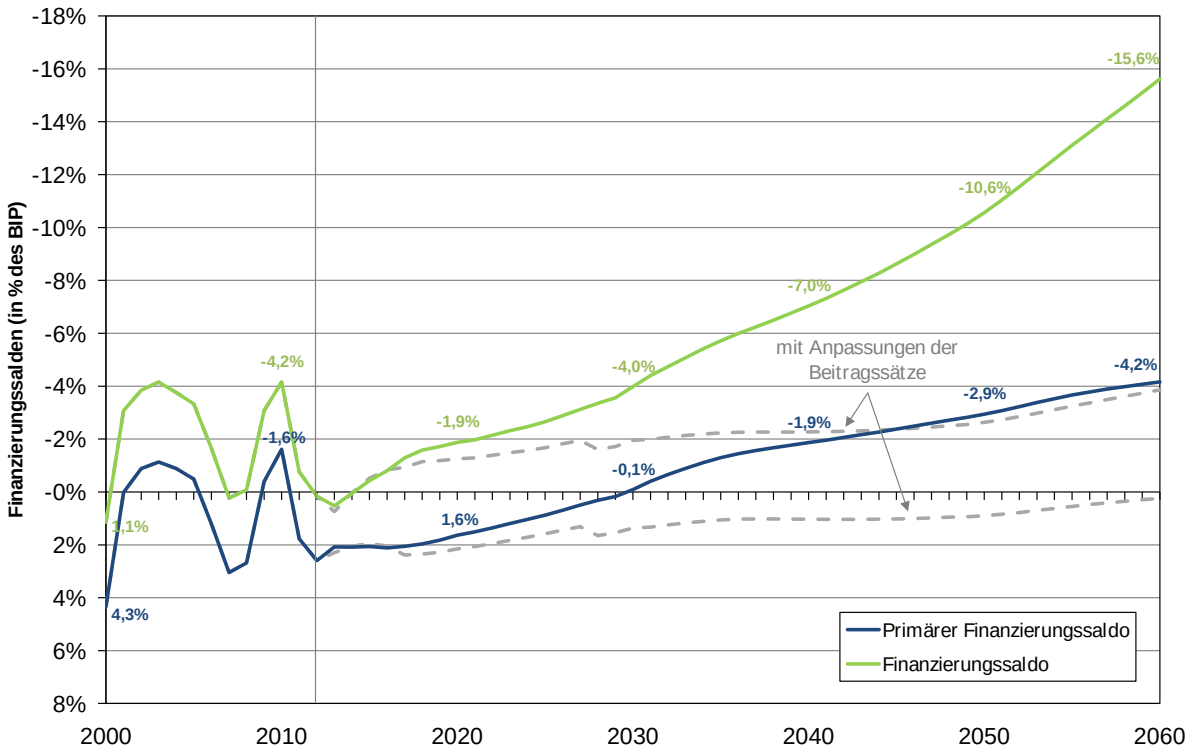
Gezeigt werden in den Abbildungen auch Verläufe von Defizit- und Schuldenstandsquoten für den Fall, dass die gesamtstaatliche Einnahmequote nicht strikt konstant bleibt, sondern sich gemäß den hier ebenfalls projizierten Änderungen der Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen erhöht (vgl. Abschnitt 4.1). Die Resultate erscheinen dann als spürbar moderater. We-

[19] Würde man diese Annahme bereits im Rahmen der Ausgabenprojektionen berücksichtigen, müsste sich deren Dynamik noch deutlich erhöhen, da insbesondere die dämpfenden Wirkungen steigender Beitragssätze der GRV auf die laufenden Rentenanpassungen entfielen. Um ein realistisches Bild der im Zuge des demographischen Wandels zu erwartenden Ausgabenentwicklung zu erhalten, wurden solche Effekte zuvor voll einbezogen. Von den projizierten Einnahmeerhöhungen abzusehen, hat den Charakter einer erst im nächsten Schritt wirksamen Rechenkonvention, die für die Zwecke der hier angezielten Tragfähigkeitsanalyse gängig ist (vgl. Abschnitt 4.3).

gen der Effekte des demographischen Wandels für Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen und steuerfinanzierte Leistungen, die durch Beitragserhöhungen nicht gedeckt werden, ist die Finanzpolitik jedoch auch unter dieser Annahme noch nicht langfristig tragfähig; zudem stellt sich die Frage nach möglichen Rückwirkungen stark steigender Beitragssätze (vgl. Abschnitt 5.8).

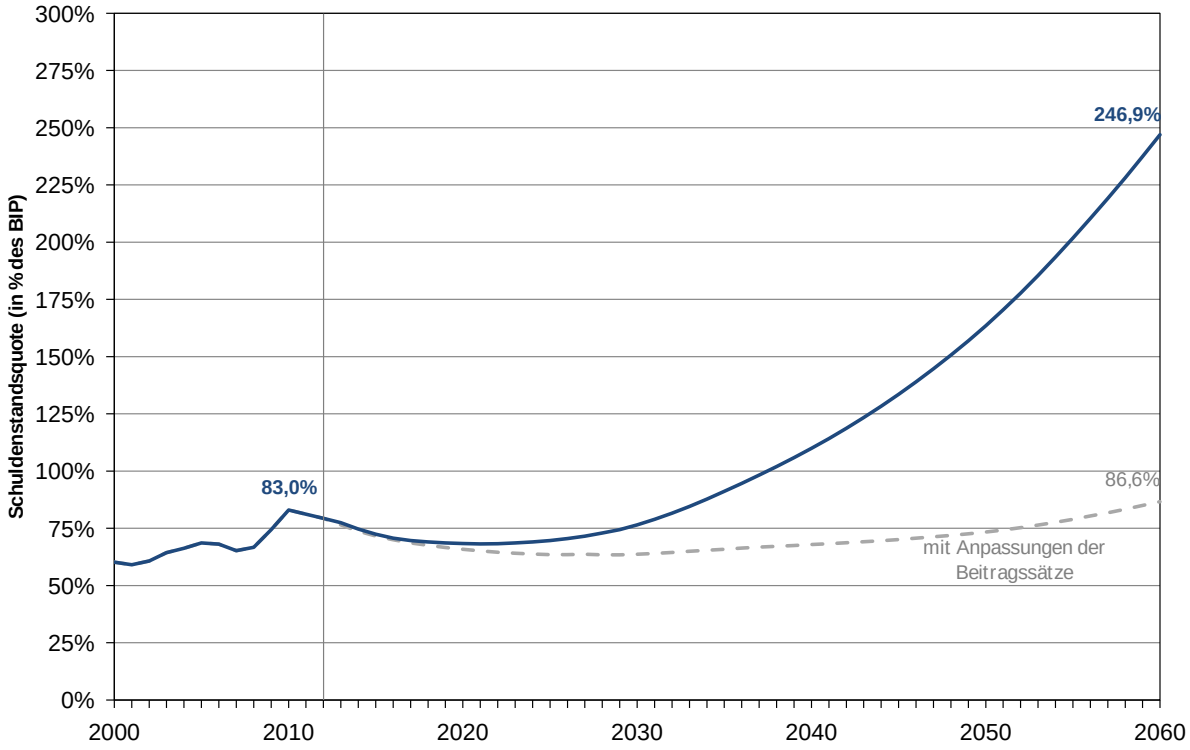
Rechnerische Verläufe von Finanzierungssalden und Schuldenstandsquoten verdeutlichen die zunehmende finanzielle Anspannung, die der demographische Wandel durch steigende Ausgaben unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen erzeugt. Sie liefern generell aber kein klares, aussagekräftiges Maß für die Größe der jeweils bestehenden Tragfähigkeitsprobleme und den daraus resultierenden Handlungsbedarf. Außerdem beziehen sie sich immer nur auf einen begrenzten Zeithorizont, der schlicht zu kurz sein kann, um die Probleme in ihrem vollen Umfang zu erfassen. An den Verläufen aller drei Größen gegen Ende des Projektionszeitraums kann man jeweils immerhin ablesen, welche Entwicklungen sich für die fernere Zukunft abzeichnen. So ist leicht zu ersehen, dass die sich selbst verstärkenden Prozesse des Anstiegs von Finanzierungsdefizit und Schuldenstandsquote bei konstantem oder sogar weiter steigendem Primärdefizit ohne finanzpolitische Reaktionen völlig aus dem Ruder laufen. Von Bedeutung ist daher vor allem, ob der projizierte Anstieg des Primärdefizits in Relation zum BIP irgendwann nachlässt bzw. ob und gegebenenfalls wie er auf Dauer eingedämmt oder sogar umgekehrt werden kann.

Abbildung 13: Gesamtstaatliche Finanzierungssalden – Basisvariante



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; SIM.12.

Abbildung 14: Gesamtstaatlicher Schuldenstand – Basisvariante



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; SIM.12.

Textbox 2: Die „Tragfähigkeitslücke“ als Indikator fiskalischer Tragfähigkeit

Analysen zur langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte bedienen sich in den letzten zwei Jahrzehnten eines Standardverfahrens, dessen Entwicklung bei der OECD angestoßen wurde (Blanchard 1990; Blanchard *et al*. 1990) und das vom EU Economic Policy Committee (2001; 2003) weiterentwickelt wurde. Mittlerweile wird es von der EU-Kommission regelmäßig in ihrer einschlägigen Berichterstattung genutzt (zuletzt: European Commission 2012; 2013; für einen Überblick über Vorgeschichte und konzeptionelle Entwicklung vgl. Werding und Hofmann 2008, Abschnitt 4.1). Effektiv gab es dabei zunächst drei, später zwei Definitionen sogenannter Tragfähigkeitslücken (*Sustainability gaps*), von denen eines („S2“) jedoch als das umfassendste, theoretisch am besten fundierte und zugleich aussagekräftige Maß gelten kann (für Diskussionen und formale Darstellungen vgl. etwa Werding 2011, Abschnitt 5.3, oder Werding 2014, Kap. 4).

Zentrales Element einer umfassenden, operablen Definition etwaiger Tragfähigkeitslücken ist die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates. Sie besagt, dass die öffentlichen Haushalte stets, d.h. ohne Beschränkung des Zeithorizonts, alle zukünftigen Ausgaben sowie die in der Vergangenheit bereits aufgelaufene Staatsschuld durch zukünftige Einnahmen decken müssen. Um dies zu prüfen, werden Langfrist-Projektionen zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und daraus abgeleitete rechnerische Entwicklungen von Finanzierungssalden und Schuldenstand bei konstanter Einnahmequote herangezogen (vgl. Abschnitte 4.1 und 4.2). Zusätzlich wird unterstellt, dass die für das Ende des Projektionszeitraums ermittelte primäre Finanzierungsquote anschließend über einen virtuell unendlichen Zeithorizont konstant bleibt. „Tragfähig“ wäre die Finanzpolitik, wenn sie die intertemporale Budgetbeschränkung gleichwohl einhalten könnte.

Als Tragfähigkeitslücke wird diejenige im Zeitablauf konstante Verbesserung des primären Finanzierungssaldos (gemessen in % des laufenden BIP) bezeichnet, die ab sofort und dauerhaft erforderlich ist, um diese Bedingung – trotz der ausgabenseitigen Effekte des demographischen Wandels – zu erfüllen. Dabei wird offen gelassen, wie die notwendige Konsolidierung gegebenenfalls erreicht werden soll: durch Senkung der Ausgaben, Erhöhung der Einnahmen, stärkeres Wachstum *etc*. Auch mögliche Rückwirkungen verschie-

dener Strategien durch allgemeine Gleichgewichtseffekte werden im einheitlichen Wert dieses Tragfähigkeitsindikators vernachlässigt. Sie sollten bei der Strategiewahl gleichwohl eine wichtige Rolle spielen.

4.3 Tragfähigkeitslücke

Die Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen wird hier mit Hilfe der sogenannten „Tragfähigkeitslücke“ gemessen, deren Definition und praktische Verwendung sich auf EU-Ebene, anknüpfend an Vorarbeiten bei der OECD, herausgebildet hat (vgl. Textbox 2). Berücksichtigt wird dabei v.a. der zuvor ermittelte rechnerische Verlauf des primären Finanzierungssaldos (vgl. Abschnitt 4.2). Die Projektionen werden dabei auf einen virtuell unendlichen Zeitraum ausgedehnt mit der Annahme, dass der für 2060 projizierte Primärsaldo anschließend konstant bleibt.[20] Eine Schließung der auf dieser Basis bestimmten Tragfähigkeitslücke bedeutet dann nichts anderes als eine (Parallel-)Verschiebung des Zeitpfades der Primärsalden ab dem aktuellen Rand – v.a. durch Senkung von öffentlichen Ausgaben oder Erhöhung von öffentlichen Einnahmen –, nach der der gesamtstaatliche Haushalt die intertemporale Budgetbeschränkung exakt einhalten könnte.

Für die Basisvariante der hier angestellten, aktualisierten Projektionen (mit Rentenreformpaket) beläuft sich die Tragfähigkeitslücke auf rund 3,4% des jeweiligen BIP. Um diese Lücke zu schließen, sind somit ab sofort und dauerhaft entsprechende Erhöhungen der öffentlichen Einnahmen, entsprechende Senkungen der öffentlichen Ausgaben oder aber Kombinationen beider Arten von Maßnahmen erforderlich (für vertiefende Analysen zu Timing und Art der Konsolidierung vgl. Abschnitte 5.7 und 5.8). Der hier gemessene Konsolidierungsbedarf beträgt in Werten für das Jahr 2012 rund 90,2 Mrd. Euro. Bei einer entsprechenden Korrektur des in Abbildung 13 gezeigten Verlaufs der Primärsalden ab 2014 würde die Schuldenstandsquote bis 2060 auf –35% zurückgehen und anschließend konstant bleiben. Effektiv müsste der Staat also einen gewissen Vermögensbestand aufbauen, um aus den resultierenden Zinserträgen Primärdefizite zu decken, die anschließend in Höhe von jährlich rund 0,8% des BIP über einen unendlichen Zeithorizont weiter anfallen, und das Vermögen jeweils parallel zum BIP-Wachstum aufzustocken.

Trotz einer günstigeren Ausgangssituation und bei auf den ersten Blick vergleichbaren Annahmen fällt die Tragfähigkeitslücke somit noch etwas höher aus als in der vorangegangenen Studie (Werding 2011, Abschnitt 5.3), wo ein Wert von 3,1% ermittelt wurde. Ausschlaggebend ist dafür nicht so sehr, dass die langfristige Tragfähigkeitslücke seinerzeit von einem zusätzlichen, kurz- bis mittelfristigen Konsolidierungsbedarf (in Höhe von 3,2% des BIP) abgegrenzt wurde, der wegen ungünstiger Entwicklungen der Haushaltspolitik im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise zuerst eingelöst werden sollte, bevor die Effekte des demographischen Wandels hervortreten würden.[21] Vielmehr ist vor allem daran zu erinnern, dass sich

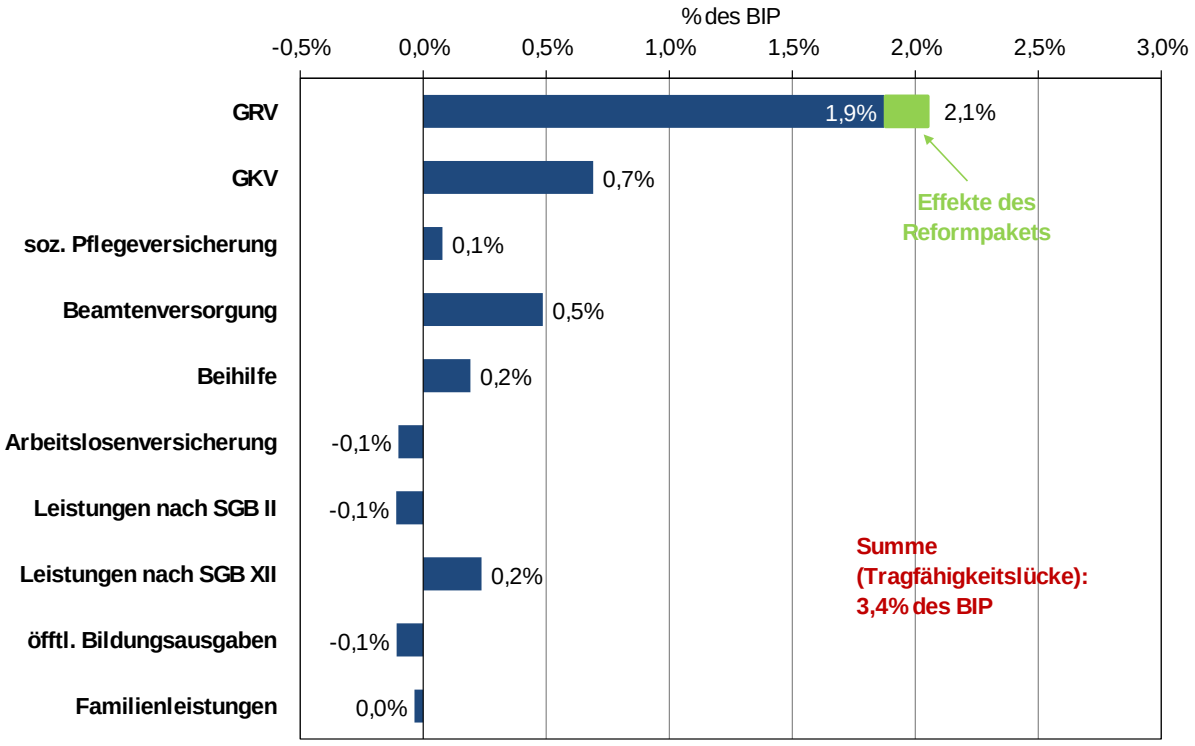
[20] Soweit sich der Primärsaldo in Relation zum laufenden BIP bei Projektionen mit längerem Zeithorizont noch weiter erhöhen würde, wird die Höhe der Tragfähigkeitslücke dadurch immer noch unterschätzt. Im Gegensatz zu den nur bis 2060 reichenden Zeitreihen für Finanzierungssalden und Schuldenstand sowie zu anderen, weniger umfassenden Definition der Tragfähigkeitslücke (vgl. Werding und Hofmann 2008, Abschnitte 4.1 und 4.3) wird ein mehr oder weniger großer Teil der nach 2060 noch anfallenden Effekte des demographischen Wandels aber immerhin grundsätzlich berücksichtigt.

[21] Eine solche Unterscheidung erscheint gegebenenfalls als sinnvoll, um zu vermeiden, dass der mit der Tragfähigkeitslücke gemessene, langfristige Konsolidierungsbedarf (zu sehr) von finanzpolitischen Gegebenheiten am aktuellen Rand beeinflusst wird und bei regelmäßigen Neuermittlungen scheinbar erratisch schwankt. Maßstab für einen solchen kurz- bis mittelfristigen Konsolidierungsbedarf ist, dass die Schuldenstandsquote bei einer Einlösung – noch ohne Berücksichtigung der Effekte des demographischen Wandels – auf Dauer

die aktualisierten Projektionen letztlich doch in zahlreichen Punkten – den explizit erfassten öffentlichen Ausgaben, dem verwendeten Bevölkerungsszenario und diversen Modellierungen für Ausgaben in einzelnen Bereichen – von früheren Arbeiten unterscheiden, so dass die Resultate nicht voll vergleichbar sind (vgl. Abschnitt 4.1).

Die hier ermittelte Tragfähigkeitslücke in Höhe von 3,4% kann im Hinblick auf ihre Entstehung in Komponenten aufgegliedert werden, die sich auf Ausgaben in einzelnen Bereichen zurückführen lassen, die in den zugrunde liegenden Projektionen explizit abgebildet sind. Die Ergebnisse einer solchen Zerlegung zeigt Abbildung 15. Angesichts der Größe der Systeme und ihrer stark von der Demographie beeinflussten Ausgabendynamik überrascht es nicht, dass zuallererst die GRV und an zweiter Stelle die GKV bei einer Fortschreibung ihrer Ausgaben nach dem derzeit geltenden Recht mit 2,1 bzw. 0,7 Prozentpunkten die höchsten Beiträge zur gesamten Tragfähigkeitslücke leisten. Erhöht wird sie auch durch die Ausgaben für die Beamtenversorgung und die Beihilfe. Das gleiche gilt – trotz der hier angenommenen, sehr restriktiven Anpassung der Leistungen – für die Pflegeversicherung, deren sinkendes Sicherungsniveau außerdem zu höheren Ausgaben im Bereich des SGB XII („Hilfe zur Pflege“) beiträgt. Alle anderen hier im Einzelnen betrachteten Ausgaben verringern die Tragfähigkeitslücke unter den für die Basisvariante getroffenen Annahmen dagegen effektiv ein wenig. Die starken Effekte des demographischen Wandels bei öffentlichen Ausgaben zur Alterssicherung und zur Absicherung von Krankheits- und Pflegebedürftigkeitsrisiken werden dadurch jedoch bei Weitem nicht aufgewogen.

Abbildung 15: Zerlegung der Tragfähigkeitslücke – Basisvariante



Quelle: SIM.12.

gegen 60% konvergieren würde, falls dieser Wert in der Ausgangssituation überschritten wird. Effektiv ist dieser Konsolidierungsbedarf, teils auch wegen günstiger konjunktureller Entwicklungen und anhaltender struktureller Verbesserungen der Arbeitsmarktlage, ab 2011 schneller und sogar etwas stärker eingelöst worden als damals erforderlich schien. Eine entsprechende Unterscheidung ist daher bei der hier vorgelegten Aktualisierung verzichtbar.

Aus Vergleichen der in Abschnitt 3.1 genauer dargestellten Szenarien zur Entwicklung der Rentenfinanzen ohne bzw. mit den zum 1. Juli 2014 wirksam gewordenen Maßnahmen aus dem Rentenpaket der Bundesregierung lässt sich außerdem ermitteln, dass die Tragfähigkeitslücke aktuell um rund 0,2 Prozentpunkte geringer ausfallen würde, wenn die Reformen unterblieben wären. Aus diesem Teilergebnis lassen sich die mit dem Reformpaket insgesamt verbunden Mehrausgaben noch auf andere Weise messen und in Geldeinheiten ausdrücken als dies zuvor auf Basis der resultierenden Ausgabenprojektionen geschah. Die intertemporal aggregierten Kosten der Reform entsprechen – ohne zeitliche Beschränkung bis 2030 oder 2060 – letztlich dem Barwert des zusätzlichen Konsolidierungsbedarfs, der durch die Reform erzeugt wird, damit die öffentlichen Finanzen langfristig tragfähig werden. Bestimmt man die Kosten der Reform auf diese Weise, ergibt sich ein erhöhter Konsolidierungsbedarf im Umfang von 0,2% des BIP, d.h. ca. 5 Mrd. Euro gemessen in aktuellen Werten, in jedem Jahr ab 2014 (bis *ad infinitum*) oder zusammengefasst im Umfang von 244 Mrd. Euro, wobei sich dieser letzte Wert allerdings erneut auf einen (nunmehr unendlich langen) Zeitraum verteilt. Die Differenz zum Barwert der reformbedingten Mehrausgaben, der in Abschnitt 3.1 für die Zeit bis 2060 mit 179 Mrd. Euro beziffert wurde, erklärt sich v.a. daraus, dass nun auch dauerhaft anhaltende Folgewirkungen der Reform für die Rentenfinanzen berücksichtigt werden, die über den Projektionszeitraum hinaus reichen.

Die Existenz und auch die Höhe der Tragfähigkeitslücke von 3,4% des BIP, die sich unter den Annahmen für die Basisvariante der vorliegenden Projektionen ergibt, zeigen an, dass die öffentlichen Finanzen in Deutschland unter den derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht darauf eingestellt sind, die langfristig absehbare Entwicklung staatlicher Ausgaben zu bewältigen, die vom demographischen Wandel aller Voraussicht nach stark beeinflusst werden. Zwar ergeben sich bei abweichenden Annahmen teils höhere, teils aber auch niedrigere Werte für die Tragfähigkeitslücke. Unter allen im Folgenden betrachteten Alternativvarianten (vgl. Abschnitt 5) wird diese Lücke allerdings niemals vernachlässigbar klein oder gar rechnerisch negativ. Trotz aller Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen deuten die vorliegenden Berechnungen somit auf einen nennenswerten politischen Handlungsbedarf. Wenn dieser eingelöst werden soll, stellt sich zuerst die Frage nach der einzuschlagenden Konsolidierungsstrategie – Einnahmeerhöhungen, Ausgabensenkungen oder eine Mischung von beidem – und dann die Frage, welche Einnahmeinstrumente und/oder welche Ausgabenprogramme dafür jeweils konkret gewählt werden sollen. Auf Hinweise zu diesen Fragen, die sich aus den hier angestellten Projektionen ergeben, wird nach einem Überblick über die Resultate zahlreicher weiterer Langfrist-Projektionen auf der Basis alternativer Annahmen im abschließenden Abschnitt 6 zurückgekommen.

5. Alternativvarianten

Entsprechend ihrem Charakter als annahmegestützte Simulationen erscheint es als sinnvoll, wenn nicht gar notwendig, die Projektionen für die Basisvariante mit diversen Alternativrechnungen auf der Basis abweichender Annahmen zu ergänzen. Alternativvarianten, wie sie in diesem Abschnitt dargestellt werden, können dabei generell als Sensitivitätsanalysen angesehen werden. Teilweise haben sie aber auch den Charakter von Risikoszenarien oder von Politikszenarien zur Betrachtung möglicher gezielter Gegenmaßnahmen. In jedem Fall informieren die Ergebnisse darüber, welche positiven oder negativen Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei variierenden Annahmen erwartet werden können. Sie lassen damit zugleich erkennen, welche der hier

betrachteten Determinanten unter dem Gesichtspunkt etwaiger politischer Implikationen von größerer Bedeutung sind.

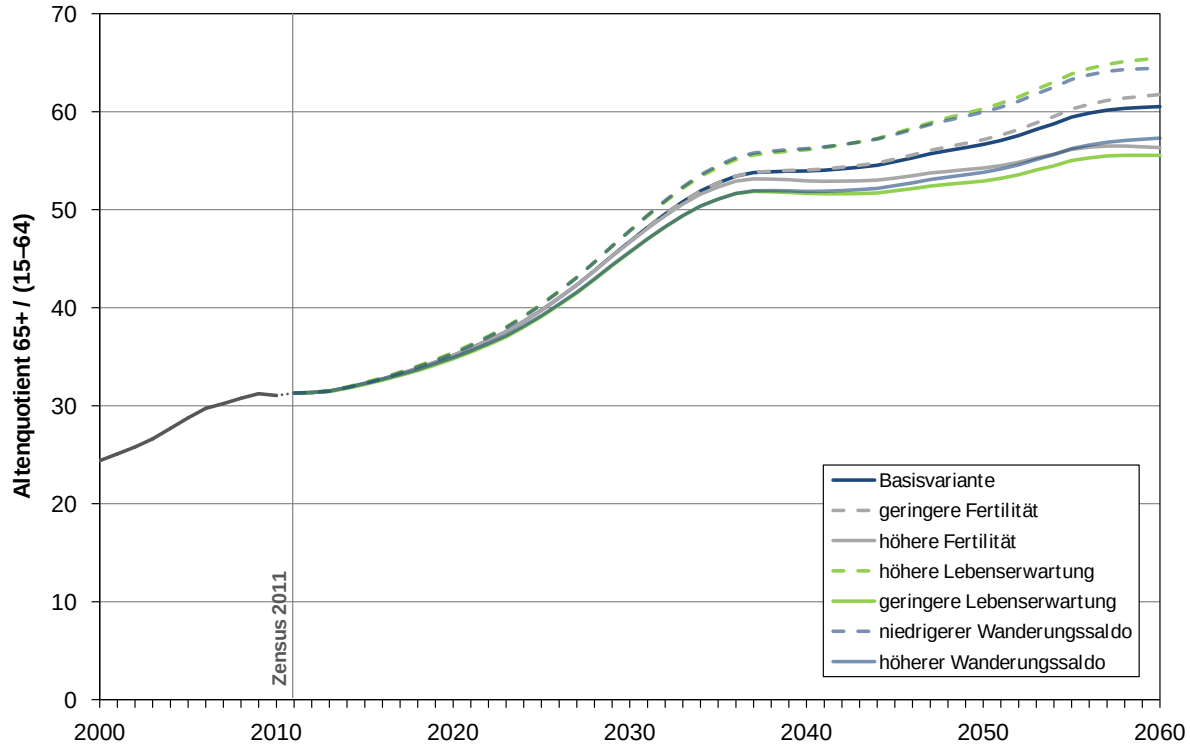
Betrachtet werden im Folgenden Varianten mit abweichenden Annahmen in den Bereichen Demographie, Arbeitsmarkt und sonstige makroökonomische Entwicklungen. Darüber hinaus werden Alternativrechnungen für die mit großen Unsicherheiten behaftete Modellierung der „Rente mit 63“ angestellt, mögliche Effekte weiterer Reformpläne der Bundesregierung für die laufende Legislaturperiode in den Bereichen Alterssicherung und Pflege projiziert sowie alternative Modellierungen der langfristigen Entwicklung der Gesundheitsausgaben gebildet. Schließlich wird auch verdeutlicht, wie sich die Tragfähigkeitslücke vergrößert, wenn sie aufgrund anderweitiger Prioritäten der Finanzpolitik nicht sofort, sondern erst verzögert geschlossen wird, und wie sie sich durch ungünstige Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung im Falle einer einseitigen Politik der Einnahmeerhöhung noch weiter vergrößern kann.

Für alle Varianten wird jeweils kurz erläutert, wie einzelne Annahmen und Modellierungen der Basisvariante, zumeist symmetrisch in zwei Richtungen („+“ und „–“), variiert werden. Fallweise werden auch abweichende Zwischenergebnisse vorgestellt. In der Regel konzentriert sich die Darstellung der Ergebnisse aber auf Angaben zu den mehr oder weniger stark veränderten Werten der Tragfähigkeitslücke.

5.1 Geburten, Lebenserwartung und Zuwanderung

Alle Einzelannahmen zur demographischen Entwicklung, auf denen die Basisvariante beruht (vgl. Abschnitt 2.1), werden hier in Anlehnung an alternative Annahmen aus der mittlerweile veralteten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2009) variiert, die im Hinblick

Abbildung 16: Altenquotient – Alternativvarianten



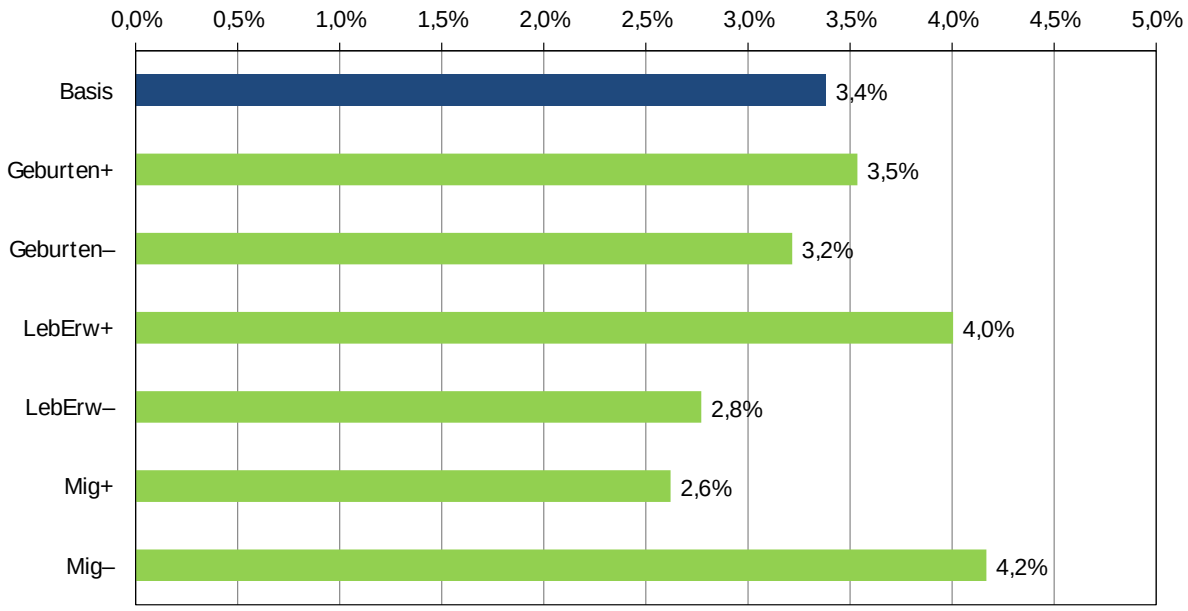
Quellen: Statistisches Bundesamt; SIM.12.

auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen jeweils zu günstigeren oder weniger günstigen Entwicklungen führen.

Für die *Fertilität* wird anstelle einer auf dem gegenwärtigen Niveau von 1,4 konstanten zusammengefassten Geburtenziffer entweder angenommen, dass diese bis 2025 auf 1,6 steigt („Geburten+“) oder dass sie bis 2060 kontinuierlich auf 1,2 zurückgeht („Geburten–“). Alternative Annahmen zur *Mortalität* implizieren, dass die Lebenserwartung bei Geburt bis 2060 noch stärker ansteigt als in der Basisvariante, nämlich für Frauen auf 91,2 Jahre, für Männer auf 87,7 Jahre („Lebenserwartung+“), oder dass sie für Frauen nur auf 87,2 Jahre, für Männer nur auf 82,0 Jahre ansteigt („Lebenserwartung–“). Bei der *Migration* wird schließlich anstelle eines ab 2018 konstanten, jahresdurchschnittlichen Migrationssaldos in Höhe von 100.000 Personen unterstellt, dass der Saldo dauerhaft bei 200.000 Personen („Migration+“) oder aber bei Null liegt („Migration–“). Abbildung 16 zeigt die Entwicklung des Altenquotienten für alle diese Varianten. Dabei fällt auf, dass die Änderungen dieses Quotienten speziell bis 2030 recht gering ausfallen und dass sich auch danach keine Trendumkehr ergibt. An der Perspektive einer stark alternden Bevölkerung ändert sich somit in jedem Fall nichts Grundlegendes.

Für die Höhe der Tragfähigkeitslücke haben geänderte Annahmen zur demographischen Entwicklung jedoch unterschiedliche Effekte (vgl. Abbildung 17). Interessant ist vor allem die Stärke dieser Effekte, auch wenn die Variationen der Annahmen in ihrem Ausmaß nicht normiert sind. So haben die beiden Fertilitäts-Varianten nur geringe Effekte. Als überraschend erscheint dabei möglicherweise, dass sich die Tragfähigkeitslücke leicht erhöht, wenn die Geburtenziffer steigt, und umgekehrt. Bei erhöhten Geburtenzahlen fallen zunächst vor allem zusätzliche Ausgaben für Bildung und familienpolitische Leistungen an. Erst zeitlich verzögert, nämlich wenn die zusätzlich geborenen Kinder ins Erwerbsleben eintreten, steigt auch das BIP und vermindert die

Abbildung 17: Tragfähigkeitslücken – Alternativvarianten zur demographischen Entwicklung



Quelle: SIM.12.

laufenden Ausgabenquoten. Zusätzliche Einnahmen, die sich in dieser Phase ebenfalls ergeben, bleiben in den Berechnungen wegen der Annahme einer konstanten Einnahmequote tendenziell

unberücksichtigt. Wenn der Zeithorizont der expliziten Simulationen deutlich länger wäre, könnte es aber trotzdem sein, dass die Tragfähigkeitslücke bei steigender Geburtenziffer zurückgeht bzw. bei sinkender Geburtenziffer zunimmt.

Deutliche Auswirkungen auf die Tragfähigkeitslücke, die überdies plausiblen Erwartungen entsprechen, zeigen sich dagegen in den Mortalitäts- und Migrations-Varianten. So reduziert ein Anstieg des jährlichen Wanderungssaldos die Tragfähigkeitslücke nennenswert, eine Senkung erhöht sie praktisch spiegelbildlich. Anders als Kinder erfordern zusätzliche (Netto-)Zuwanderer in den Projektionen zunächst keine zusätzlichen Ausgaben, dagegen erzeugen sie ab sofort positive Effekte für das BIP und auch für die öffentlichen Einnahmen. Eine geänderte Sterblichkeit macht sich im Wesentlichen jeweils erst in der Nach-Erwerbsphase bemerkbar. In den entsprechenden Varianten ergeben sich daher vor allem Effekte für die Ausgaben der GRV, aber auch für die der GKV sowie der Pflegeversicherung. Eine stärker steigende Lebenserwartung erweist sich dabei – zumindest im Hinblick auf die fiskalische Tragfähigkeit – als ungünstig, für eine weniger stark steigende Lebenserwartung gilt das Gegenteil.

5.2 Frauen-Erwerbsbeteiligung, Lebensarbeitszeit und Erwerbslosigkeit

Die für die Basisvariante unterstellte Arbeitsmarktentwicklung resultiert insbesondere aus Annahmen zu den zukünftigen Verläufen der geschlechts- und altersspezifischen Erwerbsquoten sowie der Erwerbslosenquote. Zu diesen Größen werden hier daher ebenfalls drei Paare an Sensitivitätsanalysen gebildet, die jeweils zu günstigeren und ungünstigeren Resultaten führen.

Der erwartete Anstieg der *Frauen-Erwerbsbeteiligung* lässt die Erwerbsquote aller Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren in der Basisvariante von derzeit (2012) ca. 88% bis etwa 2035 auf 92,5% des Vergleichswertes für gleichaltrige Männer steigen; anschließend zeigt die Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter keine nennenswerte Dynamik mehr. In anderen Ländern, namentlich in Skandinavien, lassen sich heute aber bereits deutlich geringere Abstände zu den Erwerbsquoten der Männer beobachten. Als Alternativvariante wird daher unterstellt, dass sich die Frauen-Erwerbsquoten denen der Männer auf 98% annähern („Frauen-Erwerbsquote+“). Parallel dazu werden in den Projektionen allerdings die öffentlichen Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter entsprechend stärker ausgebaut, und es wird mit einem entsprechend höheren Bedarf an stationärer anstelle ambulanter Pflege gerechnet. In einer anderen Variante wird dagegen angenommen, dass die Erwerbsquote der Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahre relativ zu der der Männer ab 2012 unverändert bleibt („Frauen-Erwerbsquote–“).

Variiert werden hier außerdem die Annahmen zur *Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer*, Männer wie Frauen. So ist es denkbar, dass die Verhaltensreaktionen auf die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV auf 67 Jahre stärker oder weniger stark ausfallen als in der Basisvariante unterstellt wurde. Effektiv werden hier allerdings Änderungen des effektiven Renteneintrittsalters angenommen, die sich plausiblerweise nur in Verbindung mit weiteren Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen einstellen dürften. Für eine Alternativvariante wird davon ausgegangen, dass die gesetzliche Regelaltersgrenze ab 2029 (d. h. sobald sie nach geltendem Recht 67 Jahre erreicht) bis 2060 langsam weiter auf 69 Jahre erhöht wird („Rentenalter+“); gleichzeitig wird unterstellt, dass die gerade erst eingeführte „Rente mit 63“ in diesem Szenario ab sofort wieder entfällt. Umgekehrt wird für eine weitere Alternativvariante angenommen, dass die gerade erst angelaufene Heraufsetzung der gesetzlichen Regelaltersgrenze wieder aufgehoben wird und dass

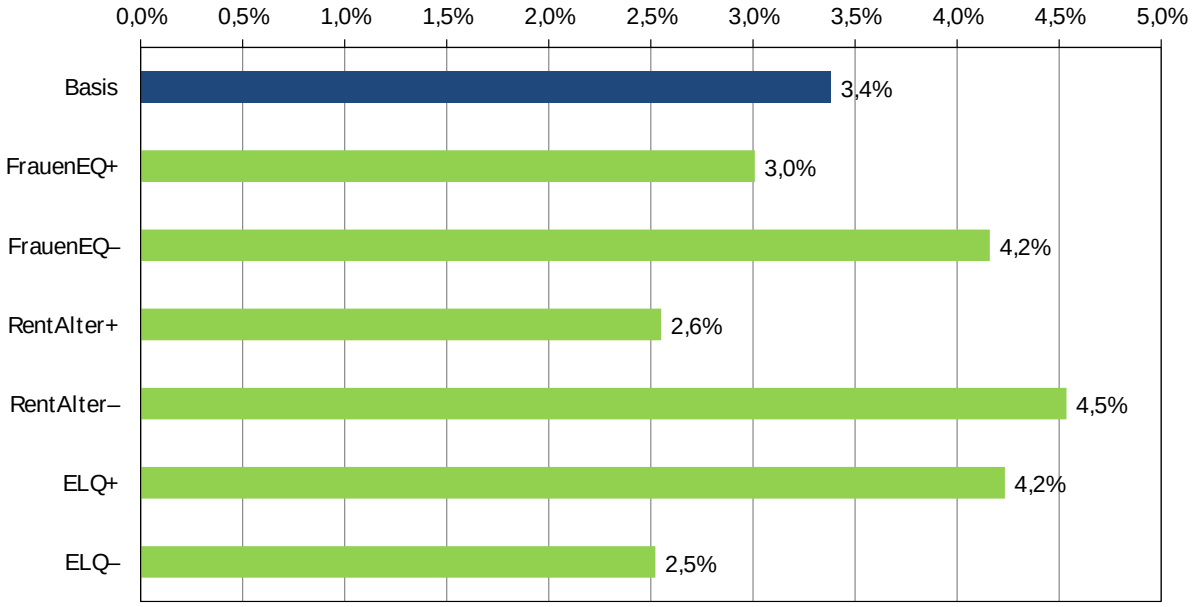
abschlagsfreie Renteneintritte für „besonders langjährig Versicherte“ zugleich dauerhaft im Alter von 63 Jahren (und nicht ab 2029 erst mit 65 Jahren) möglich sind („Rentenalter–“).

Geändert werden außerdem die Annahmen zur zukünftigen Entwicklung der *Erwerbslosenquote*, und zwar symmetrisch so, dass diese nicht wie in der Basisvariante ab 2020 konstant bei 5% liegt, sondern bis 2029 entweder auf 6,5% ansteigt („Erwerbslosenquote+“) oder auf 3,5% zurückgeht („Erwerbslosenquote–“) und anschließend jeweils auf diesen Niveaus konstant bleibt.

Die Resultate dieser Sensitivitätsanalysen in Bezug auf die Tragfähigkeitslücke fasst Abbildung 18 zusammen. Die abweichenden Annahmen führen in allen Fällen zu recht ausgeprägten Änderungen. Diese Beobachtung unterstreicht ganz generell, dass neben Annahmen zur Demographie (vgl. Abschnitt 5.1) auch die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes und alle darauf bezogenen politischen Maßnahmen von großer Bedeutung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind. So erhöht eine weitgehend konstante Erwerbsbeteiligung von Frauen die Lücke nicht unwesentlich, eine auf Dauer stärker steigende Frauen-Erwerbsbeteiligung senkt sie. Die Effekte werden in beiden Fällen durch geringere bzw. höhere staatliche Ausgaben für Kinderbetreuung und (stationäre statt ambulanter) Pflege gedämpft, die in diesen Varianten jeweils erforderlich sind, um die jeweils nötige Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Betreuungs- bzw. Pflegeaufgaben der Frauen zu ermöglichen.

Noch ausgeprägter sind die Wirkungen im Falle der unterstellten Änderungen der Regelaltersgrenze der GRV, der Sonderbestimmungen für besonders langjährig Versicherte und der davon jeweils erwarteten Auswirkungen auf das effektive Renteneintrittsalter. Eine Rücknahme der laufenden Heraufsetzung der Regelaltersgrenze würde die Tragfähigkeitslücke stark erhöhen, eine weitere Heraufsetzung ab 2029 auf zuletzt 69 Jahre könnte sie hingegen nennenswert reduzieren. Hier wie schon bei den Varianten zur Frauenerwerbsbeteiligung sind die Effekte jeweils nicht symmetrisch. Entscheidend dafür ist, dass die günstigen Szenarien („+“) jeweils auf Veränderun-

Abbildung 18: Tragfähigkeitslücken – Alternativvarianten zur Arbeitsmarktentwicklung



Quelle: SIM.12.

gen basieren, die im Wesentlichen erst ab 2030 zum Tragen kommen, während sich die ungünstigen Szenarien („–“) auch schon im Zeitraum bis 2030 auswirken.

Effekte ähnlicher Stärke ergeben sich auch bei Änderungen der Annahmen zur Entwicklung der Erwerbslosenquote. Fällt diese höher aus als in der Basisvariante, steigt die Tragfähigkeitslücke; sinkt sie hingegen noch weiter ab als zuletzt, reduziert sich die Lücke. Die Auswirkungen sind in diesem Fall symmetrisch. Sie beschränken sich bei weitem nicht nur auf höhere oder niedrigere Ausgaben für Arbeitslose, sondern betreffen vor allem auch die Höhe des jeweiligen BIP als zentraler Bezugsgröße der hier verwendeten Tragfähigkeitsindikatoren (und als denkbar breiteste Grundlage für die Finanzierung aller im Zuge des demographischen Wandels steigenden Ausgaben). Dies gilt letztlich für alle in diesem Abschnitt betrachteten Alternativszenarien, wobei sich die Rentenalters-Varianten aber zugleich direkt auf die Ausgaben der GRV auswirken. Weitere Verbesserungen der Arbeitsmarktlage stellen daher eine wichtige Voraussetzung dar, um die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und auf die öffentlichen Finanzen im Ganzen zu begrenzen.

5.3 Investitionen, Produktivitätswachstum und Zins

Die wichtigsten Annahmen aus dem makröokonomischen Hintergrundszenario, die hier ebenfalls Sensitivitätsanalysen unterzogen werden, beziehen sich auf die zukünftigen Entwicklungen der Investitionen, der Arbeitsproduktivität und des Zinses.

Für die Basisvariante wird eine vorgegebene Entwicklung der (Brutto-)*Investitionsquote* unterstellt, die sich im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells aus individuell optimalen Sparentscheidungen ergibt und gut zu in der Vergangenheit beobachtbaren Werten passt. Zu beachten ist allerdings, dass die Netto-Investitionsquote in Deutschland schon seit den 1990-er Jahren zu den niedrigsten im gesamten OECD-Raum zählt. Sie liegt in der Basisvariante derzeit (2012) bei 5,6% des BIP und sinkt bis 2060 auf Werte um 3% ab, während der OECD-Durchschnitt der Jahre von 2003 bis 2012 im Bereich von 8% liegt (ifo Institut 2014). Alternativ wird hier daher angenommen, dass sich die Brutto-Investitionsquote ab 2015 so erhöht, dass die Netto-Investitionsquote im gesamten Projektionszeitraum auf 8% steigt („Investitionen+“). In einer ungünstigen Alternativvariante wird die Brutto-Investitionsquote dagegen ab 2015 so reduziert, so dass die Netto-Investitionen durchgängig auf Null fallen („Investitionen–“).

Änderungen der Investitionsquote wirken sich auf den Kapitalstock sowie auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität und des BIP aus. Da von einem verstärkten Wachstum der Produktivität häufig günstige Wirkungen für die öffentlichen Finanzen erwartet werden, wenn die Zahl der Arbeitskräfte im Zuge des demographischen Wandels zurückgeht, sind diese Sensitivitätsanalysen für die Zwecke des vorliegenden Beitrags von großem Interesse. Im Rahmen des Simulationsmodells kann das *Wachstum der Arbeitsproduktivität* allerdings auch direkt verändert werden, und zwar durch geänderte Annahmen zum Wachstum der sogenannten Multifaktorproduktivität, das in der Basisvariante durch seinen langjährigen Durchschnittswert aus der EU-KLEMS-Datenbank in Höhe von 0,8% *p.a.* bestimmt wird. Angenommen wird für entsprechende Sensitivitätsanalysen, dass diese Wachstumsrate entweder um 0,5 Prozentpunkte höher („Produktivität+“) oder um 0,5 Prozentpunkte niedriger („Produktivität–“) ausfällt als in der Basisvariante.

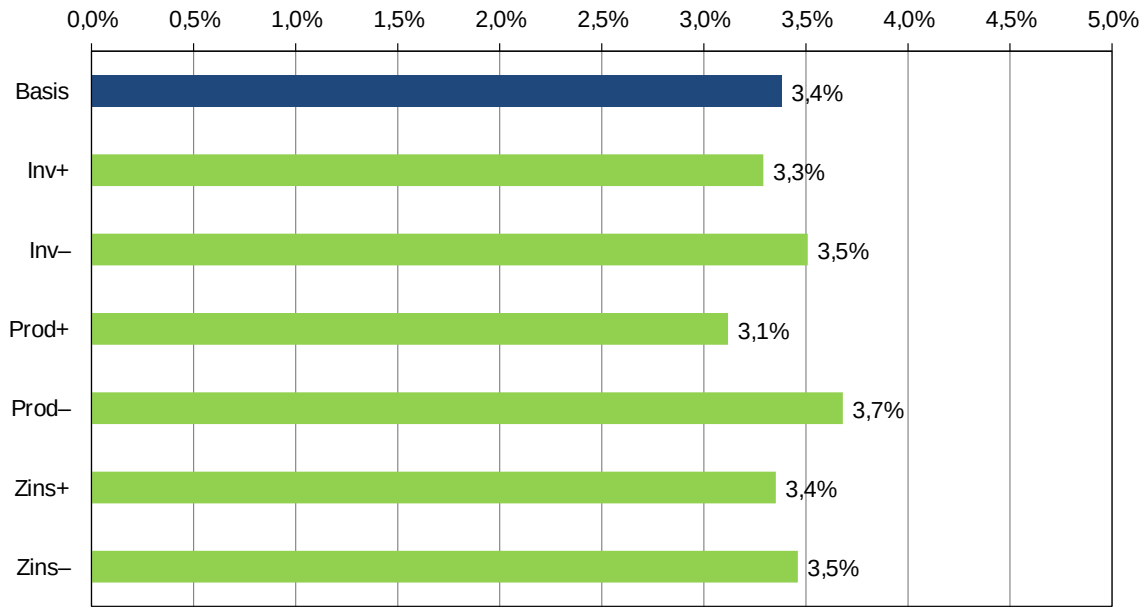
Schließlich werden hier auch noch die Annahmen zur Entwicklung des *Realzinses* variiert, der im Rahmen der Basisvariante vereinfachend durch einen fixen Aufschlag auf das Produktivi-

tätswachstum in Höhe von 1,5 Prozentpunkten bestimmt wird. In Alternativvarianten wird dieser Aufschlag um 0,5 Prozentpunkte erhöht („Zins+“) oder um 0,5 Prozentpunkte reduziert(„Zins–“). Der Nominalzins wird jeweils unter unveränderten Annahmen zur Inflationsrate ermittelt.

Auf einige Zwischenergebnisse der Projektionen haben diese Alternativvarianten massive Auswirkungen. Bei den Investitions- und Produktivitäts-Varianten gilt diese etwa für die realen Wachstumsraten von Arbeitsproduktivität und BIP, für die auf dieser Basis ermittelten Realwerte des BIP oder für die reale Entwicklung der jeweils projizierten öffentlichen Ausgaben. Relative Größen wie Ausgabenquoten, Kennziffern für das Leistungsniveau der Ausgaben (oder auch die zu ihrer Finanzierung nötigen Beitragssätze) bleiben dagegen tendenziell unberührt. Die Zins-Varianten haben nur vernachlässigbare Effekte für alle diese Größen. Dagegen erweisen sich die rechnerischen Entwicklungen von Finanzierungssaldo und Schuldenstand, einschließlich ihrer BIP-Quoten, als enorm zins-sensitiv. Von daher ist es interessant zu sehen, welche Effekte sich auf die hier als zentraler finanzpolitischer Indikator verwendete Tragfähigkeitslücke ergeben.

Einen Überblick über die Resultate der hier betrachteten Alternativvarianten gibt Abbildung 19. Die Effekte für die Höhe der Tragfähigkeitslücke erscheinen dabei durchgängig als eher gering. Bei den Varianten mit geänderten Investitionsquoten sind sie praktisch vernachlässigbar, bei den Varianten mit einer direkteren Erhöhung der Arbeitsproduktivität nur unwesentlich stärker. Hauptgrund für diese Befunde ist, dass viele der in den Projektionen betrachteten Ausgaben plausiblerweise mit der Wachstumsrate der Löhne oder einer davon abgeleiteten Größe fortgeschrieben werden, die – aus ökonomischer Sicht schlüssig – mit der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität gleichgesetzt wird. Ein stärkeres Wachstum des BIP, das aus steigender Arbeitsproduktivität resultiert, zieht daher immer auch steigende Ausgaben nach sich. Bei den Berechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen neutralisieren sich beide Effekte weitgehend. Ein im Zeitablauf stärker steigendes Niveau an Einkommen und Wohlstand kann die Bewältigung der finanzpolitischen Effekte des demographischen Wandels letztlich nur in dem Maße

Abbildung 19: Tragfähigkeitslücken – Alternativvarianten zu Wachstum und Zins



Quelle: SIM.12.

erleichtern, wie wachsende Löhne die Verteilungsspielräume gegebenenfalls trotz unverändert wachsender Belastungen in politischer Hinsicht erhöhen.

Bemerkenswert ist, dass auch Änderungen der Zinsannahmen für die Höhe der gemessenen Tragfähigkeitslücken nur eine vernachlässigbare Rolle spielen. Die Berechnungsformel enthält zwar über den gesamten Projektionszeitraum verkettete Zinsfaktoren, die Konstruktion des Indikators lässt deren Wirkung aber stark zurücktreten, da der Zins für die Entwicklungen der öffentlichen Finanzen, die hinter der Tragfähigkeitslücke stehen, mehrere Funktionen hat, deren Effekte sich neutralisieren. Er dient dort als Diskontfaktor für den Barwert zukünftiger (Primär-)Ausgaben, als Determinante für Zinszahlungen bei positivem Schuldenstand sowie als Ertragsrate für negative Schulden- (d. h. Vermögens-)bestände, die bis 2060 u. U. gebildet werden müssten, um die Tragfähigkeitslücke über einen virtuell unendlichen Zeithorizont zu schließen.

5.4 „Rente mit 63“: Alternative Modellierungen

Die Modellierung der Effekte der zum aktuellen Rentenreform-Paket gehörigen „Rente mit 63“ in Abschnitt 3.1 basiert auf einigen Setzungen, für die es bestenfalls empirische Eckwerte gibt und die daher mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Um zu prüfen, welche Auswirkungen mögliche Fehleinschätzungen in diesen Punkten auf die Resultate haben, werden daher auch für dieses Detail der Gesamtergebnisse der Projektionen zur Basisvariante Sensitivitätsanalysen angestellt.

Das für die Entfaltung der Wirkungen der „Rente mit 63“ gebildete Szenario für vorzeitige und/oder abschlagsfreie Rentenzugänge hängt vor allem an zwei Erwartungen für das Einführungsjahr 2014. Sie betreffen zum einen den Anteil Berechtigter im Rentenzugang, der sich für 2014 auch ohne die Neuregelung ergeben hätte (in der Basisvariante: 26,5%),[22] zum anderen die Zahl der Erwerbstätigen, die ihren Renteneintritt wegen der Neuregelung auf dieses Jahr vorziehen (in der Basisvariante: 50.000 Personen, zuzüglich rund 7.000 freiwillig Versicherter, die in gleicher Weise reagieren). Beide Setzungen werden hier nach oben und nach unten variiert. Die Änderungen wirken sich dabei auf das gesamte Szenario für die weitere Entfaltung der Wirkungen dieses Reformelements aus. Im Gesamtkontext der Projektionen zum Rentenreform-Paket, zur finanziellen Entwicklung der GRV oder zur langfristigen Tragfähigkeit aller hier betrachteten staatlichen Ausgaben sind diese Variationen jedoch von immer weiter abnehmender Bedeutung.

Für den Anteil im Rentenzugang eines Jahres, deren Erwerbsbiographie nach der Neuregelung zur Inanspruchnahme der „Rente mit 63“ berechtigen würde, gibt es eine Untergrenze (ohne Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit: 18%) und eine Obergrenze (mit Anrechnung aller Zeiten der Arbeitslosigkeit: 31,3%). Im ersten Fall entspricht der Kreis der Berechtigten im Kern denjenigen, die schon nach der zuvor geltenden Regelung zur Altersrente für besonders langjährig Versicherte ab 2012 im Alter von 65 abschlagsfrei in Rente hätten gehen können. Im zweiten Fall ergibt sich ein Szenario, in dem z. B. alle in Frage kommenden Personen mangels administrativer Belege eine eidesstattliche Erklärung abgeben, aufgrund derer sie als Berechtigte eingestuft werden. Beide Fälle werden hier alternativ zu den Annahmen für die Basisvariante betrachtet. Die Zahl vorgezogener Renteneintritte im Einführungsjahr, die in öffentlichen Diskussionen mit

[22] Dieser Anteil wurde auf der Basis des Rentenzugangs 2011 abgeschätzt. Dabei blieben Handwerker mit Zeiten freiwilliger Beitragszahlung noch unberücksichtigt, deren Berechtigung für eine „Rente mit 63“ erst im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens hinzugefügt wurde. Sie erhöhen die Zahl Berechtigter, die den Zeitpunkt ihres Renteneintritts im Einführungsjahr nicht mehr vorziehen können, jeweils noch entsprechend.

25.000 oder 50.000 und darüber hinaus noch mit bis zu 40.000 freiwillig Versicherten beziffert wurde, wird in weiteren Alternativvarianten einfach um 40.000 Personen gesenkt bzw. erhöht.[23]

Tabelle 2 weist die Resultate für alle vier Alternativvarianten zu den durch die „Rente mit 63“ verursachten Mehrausgaben der GRV in gleicher Form aus wie Tabelle 1. Die ermittelten Mehrausgaben für das Szenario mit einem geringeren Anteil Berechtigter im Rentenzugang (ohne Neuregelung) fallen durchgängig deutlich niedriger aus als in der Basisvariante. Da die Regelung für neue Renteneintritte unter diesen Umständen ab 2029 dem bereits geltenden Recht für besonders langjährig Versicherte entspricht, ergeben sich Wirkungen ab diesem Jahr nur noch über eine höhere Zahl abschlagsfreier Renten im Bestand, die bis 2060 weitestgehend verschwindet. Umgekehrt fallen die Mehrausgaben für das Szenario mit einem höheren Anteil Berechtigter im Rentenzugang durchgängig merklich höher aus als in der Basisvariante. In diesem Fall halten die Wirkungen auch nach 2030 und bis 2060 an. Für die Szenarien mit geringerer oder höherer Zahl vorzeitiger Renteneintritte im Jahr 2014 ergeben sich tendenziell geringere Abweichungen gegenüber der Basisvariante, da die Variation der Zahl der Berechtigten insgesamt weniger stark ist.[24] Ausgeprägter sind die Effekte nur während der ersten Jahre nach Einführung. In diesen Jahren

Tabelle 2: Effekte der „Rente mit 63“ für die Finanzen der GRV – Alternativvarianten

	Basis-variante	geringerer Anteil im Rentenzugang (18%)	höherer Anteil im Rentenzugang (31,3%)	geringere Zahl vorzeitiger Eintritte (– 40.000)	höhere Zahl vorzeitiger Eintritte (+ 40.000)
	Mehrausgaben in % der jährlichen Rentenausgaben (ohne Reformpaket)				
2014	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,3%
2015	1,0%	0,7%	1,2%	0,8%	1,3%
2016	1,2%	0,8%	1,5%	1,1%	1,4%
2017	1,2%	0,8%	1,5%	1,1%	1,4%
2018	1,3%	0,8%	1,5%	1,1%	1,4%
2019	1,2%	0,8%	1,4%	1,0%	1,4%
2020	1,2%	0,8%	1,4%	1,0%	1,3%
2025	1,1%	0,7%	1,4%	1,0%	1,3%
2030	1,0%	0,5%	1,3%	0,8%	1,2%
2040	0,9%	0,3%	1,3%	0,7%	1,2%
2050	0,7%	0,2%	1,0%	0,5%	1,0%
2060	0,7%	0,1%	1,0%	0,5%	0,9%
∅ bis 2020	1,0%	0,7%	1,2%	0,9%	1,2%
∅ bis 2030	1,1%	0,7%	1,3%	0,9%	1,2%
∅ bis 2060	0,9%	0,4%	1,2%	0,7%	1,2%

[23] Zu erinnern ist hier an Diskussionen im Gesetzgebungsverfahren zum Rentenpaket, ob die „Rente mit 63“ einen neuen Weg zur Frühverrentung eröffnet, und an die daraufhin vorgenommene Änderung der Zugangsvoraussetzungen (vgl. Fußnote 12). In der Annahme, dass das nötige Mitwirken der Arbeitgeber angesichts des demographisch bedingten Rückgangs der Erwerbspersonenzahl generell weniger wahrscheinlich ist als in der Vergangenheit, wird in der Basisvariante kein Szenario mit einem massiven Schub an Frühverrentungen wegen der Neuregelung gebildet. Entsprechende Befürchtungen, die durch die endgültige Form der Neuregelung nicht ganz ausgeräumt werden, werden in den Alternativvarianten mit höheren Zahlen vorzeitiger, abschlagsfreier Rentenzugänge jedoch mindestens grundsätzlich berücksichtigt. Erfasst werden hier gegebenenfalls aber nur die erhöhten Rentenausgaben, nicht die zuvor schon anfallenden zusätzlichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung, da das primäre Interesse den Folgen variierender Rentenzugänge auf die in Abschnitt 3.1 angestellten Berechnungen gilt.

[24] Gemäß der Rekonstruktion der Effekte der Neuregelung muss in diesen Varianten außerdem angenommen werden, dass auch die zum Vergleich heranzuziehenden Effekte der bisherigen Regelung für besonders langjährige Effekte, bezogen auf ihren Kreis Berechtigter, entsprechend schwächere oder stärkere Verhaltenseffekte auslösen würde. Dies begrenzt die Wirkungen der Neuregelung insbesondere auf längere Sicht.

Quelle: SIM.12.

kommen Änderungen der Annahmen zu vorzeitigen Renteneintritten besonders zum Tragen, da die Mehrausgaben in diesem Zeitraum v.a. durch solche Effekte geprägt sind und da der Abstand zwischen den relevanten Altersgrenzen am höchsten ausfällt. Auf Dauer führen die geänderten Annahmen im Vergleich zur Basisvariante allerdings im Wesentlichen zu entsprechend veränderten Zahlen von Renteneintritten, die generell frühestmöglich stattfinden, und zu veränderten Zahlen abschlagsfreier Renten im Bestand.

Wiederum lassen sich die hier in Prozent der jährlichen Rentenausgaben ohne Neuregelung angegebenen Wirkungen der „Rente mit 63“ zu Vergleichszwecken auch in Geldeinheiten bewerten. Die mit Abstand niedrigsten Werte erreicht dabei die Variante mit einem geringeren Anteil Berechtigter im Rentenzugang (ohne Neuregelung). Im Zeitraum bis 2030 fallen dafür auf der Basis heutiger Rechengrößen der GRV rund 30 Mrd. Euro an Mehrausgaben an, in laufenden Rechengrößen 34 Mrd. Euro und als Barwert dieses Betrages 23 Mrd. Euro. Die Vergleichswerte für die Basisvariante lauten: 48 Mrd. Euro, 55 Mrd. Euro bzw. 36 Mrd. Euro. Die höchsten Werte ergeben sich für die Variante mit einem höheren Anteil Berechtigter im Rentenzugang. In diesem Fall sind es bis 2030 auf der Basis heutiger Rechengrößen der GRV rund 58 Mrd. Euro an Mehrausgaben, in laufenden Rechengrößen 66 Mrd. Euro, mit einem Barwert von 43 Mrd. Euro.[25] Von den in gleicher Weise kumulierten Gesamteffekten des Reformpakets sind das im ersten Fall 20%, im zweiten Fall 33% (in der Basisvariante: 29%).

Die in Tabelle 2 ausgewiesenen Mehrausgaben werden – wie in der Basisvariante – jeweils teilweise durch Senkungen des allgemeinen Rentenniveaus aufgefangen, d.h. sie steigern die Rentenausgaben der GRV nicht notwendig im angegebenen Umfang. Trotzdem erhöhen sie die Ausgaben jeweils weniger stark oder stärker als in der Basisvariante, je nachdem ob die direkt verursachten Mehrausgaben geringer ausfallen oder höher. Entsprechend ergeben sich jeweils auch etwas weniger starke oder stärkere Erhöhungen des Beitragssatzes der GRV. Gemessen an den gesamten Projektionen erscheinen die Änderungen, die ohnedies nur einen Teil der Wirkungen des gesamten Reformpakets ausmachen, allerdings als eher gering. Auf weitere Analysen der Effekte für die exakte Höhe der Tragfähigkeitslücke kann an dieser Stelle daher verzichtet werden.

5.5 Renten- und Pflegeversicherung: Weitere Reformpläne

Neben den in dieser Studie genauer beleuchteten Reformen im Bereich der GRV, die bereits zum 1. Juli 2014 in Kraft gesetzt wurden, hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode weitere Reformpläne niedergelegt, für deren Umsetzung es teilweise ebenfalls schon konkreter werdende Überlegungen oder sogar Gesetzentwürfe gibt. Im Bereich der Alterssicherung zählt dazu der Plan, ab 2017 eine sogenannte „solidarische Lebensleistungsrente“ einzuführen. Vor allem bereitet die Koalition derzeit eine zweistufige Reform der sozialen Pflegeversicherung vor, deren erste Stufe zum 1. Januar 2015 in Kraft treten soll. Da die Reformpläne als Anzeichen dafür gewertet werden können, dass die zukünftige finanzielle Steuerung der Pflegeversicherung generell anders verläuft als für die Basisvariante unterstellt, wird hier ergänzend

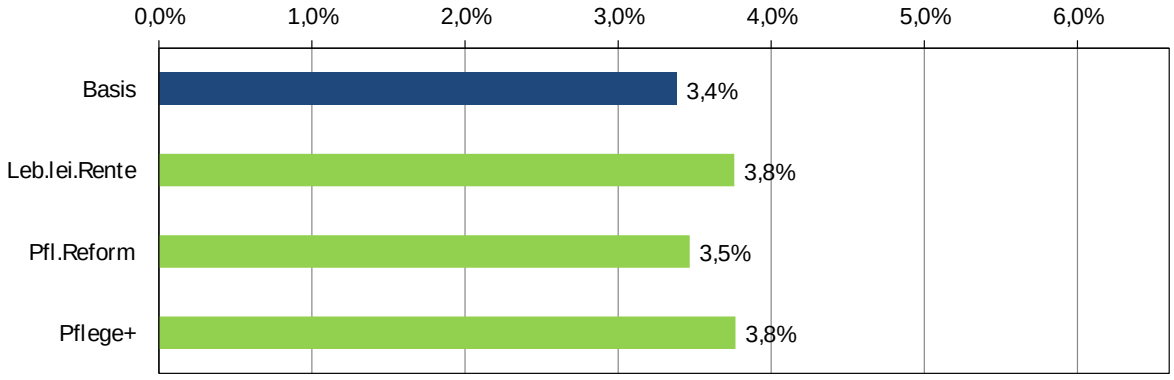
[25] Zu Vergleichszwecken werden die detaillierteren Resultate bewertet mit heutigen Rechengrößen der GRV erneut auch im Anhang wiedergegeben (vgl. Tabelle A.2). Die Summe der bis 2030 anfallenden, aggregierten Kosten des gesamten Reformpakets schwanken dabei gegenüber 166 Mrd. Euro in der Basisvariante im Bereich von 148 Mrd. Euro bis 176 Mrd. Euro, die sich jeweils über 17 Jahre verteilen.

noch eine weitere Alternativvariante zur Pflege betrachtet. Überlegungen zur Reform der GKV sind, soweit sie derzeit in der Diskussion stehen, für Projektionen der hier angestellten Art dagegen weitestgehend immateriell.[26]

Durch die Lebensleistungsrente soll ab 2017 eine Aufwertung von Rentenansprüchen Versicherter vorgenommen werden, die 35 bis 40 Beitragsjahre aufweisen und trotzdem nur eine geringe Zahl von (unter 30) Entgeltpunkten erworben haben. Als erforderliche Beitragsjahre, die Zeiten der Kinderziehung und Pflege von Angehörigen einschließen, sollen auch bis zu fünf Jahre mit Zeiten der Arbeitslosigkeit angerechnet werden. Der Aufbau einer ergänzenden Altersvorsorge soll eine zusätzliche Zugangsvoraussetzung darstellen. Eine genaue Ausformulierung von Bedingungen und Folgen der geplanten Neuregelung, die offenbar an teilweise übereinstimmende Pläne der beiden Regierungsparteien aus der Zeit vor der letzten Bundestagswahl anschließt, steht noch aus. Abgebildet wird sie in einer Alternativvariante der Projektionen („Lebensleistungsrente“) daher in vereinfachter Form, angelehnt an Annahmen und Modellierung aus einer Analyse dieser Pläne von Feld *et al*. (2013). Finanziert werden soll die Reform aus Steuermitteln, d.h. durch Erhöhung der an die GRV fließenden Bundesmittel im Umfang der Mehrausgaben.

Die Pflegereform, die derzeit Gestalt annimmt, sieht für 2015 zunächst eine Erhöhung der Leistungen der Pflegeversicherung vor, die den Effekt rein inflationsorientierter Anpassungen deutlich übersteigt. Zur Finanzierung sollen gleichzeitig die Beitragssätze der Pflegeversicherung um 0,3 Prozentpunkte heraufgesetzt werden, wobei ein Teil des zusätzlichen Aufkommens in einem Pflegevorsorgefonds zurückgelegt wird, der die bisher schon existierenden Rücklagen der Versicherung erhöht und ab etwa 2030 wieder abgebaut werden soll, um weitere Beitragserhö-

Abbildung 20: Tragfähigkeitslücken – Alternativvarianten zu weiteren Reformplänen



Quelle: SIM.12.

hungen in dieser Phase zu vermeiden. In der zweiten Stufe der Reform sollen die Leistungen auf der Basis eines erweiterten und zugleich differenzierteren Begriffs der Pflegebedürftigkeit nochmals diskretionär erhöht werden, verbunden mit einer Heraufsetzung des Beitragssatzes um weite-

[26] Im Gespräch sind für die GKV aktuell einmal mehr v.a. Änderungen auf der Finanzierungsseite. Die Projektionen für die Basisvariante zeigen bereits an, dass für die nächsten Jahre gewisse Spielräume zur Senkung des Beitragssatzes der Krankenversicherung bestehen (vgl. Abschnitt 3.2). Ob die Beitragssätze darüber hinaus wieder nach Kassen differieren und ob dies durch einkommensabhängige oder – wie bisher vorgesehen – durch pauschal bemessene Zusatzbeiträge bewirkt wird, hat auf die v.a. von der Ausgabenentwicklung bestimmten Projektionen für diese Sozialversicherung keinen Einfluss. Letzteres gilt insbesondere, solange von Rückwirkungen der Finanzierung auf die Beschäftigungsentwicklung abgesehen wird, da sich die Effekte verschiedener Erhebungsmodalitäten für (Zusatz-)Beiträge speziell in dieser Hinsicht unterscheiden könnten.

re 0,2 Prozentpunkte. Unterstellt wird hier in einer entsprechenden Alternativvariante („Pflegereform“) angesichts eines noch unklaren Timings, dass diese Stufe 2018, also zum Ende der Legislaturperiode, in Kraft tritt.

Betrachtet wird hier noch eine weitere Alternativvariante, in der genaue Ausgestaltung und zeitliche Entfaltung der geplanten Pflegereform beiseite gelassen werden. Statt dessen werden die Leistungen der Pflegeversicherung ab 2015 generell mit der Wachstumsrate von Arbeitsproduktivität und Löhnen fortgeschrieben (und die Beitragssätze jeweils gemäß den Erfordernissen periodischer Umlagegleichgewichte angepasst). Das Sicherungsniveau der Pflegeversicherung würde unter diesen Umständen auf Dauer tendenziell konstant bleiben. Angesichts der aktuellen Reformpläne für die Pflege und der Tatsache, dass der Grundsatz regelmäßiger, an der Inflationsrate orientierter Anpassungen der Pflegesätze im maßgeblichen SGB XI nicht als verbindlicher Richtwert formuliert ist, erscheint eine solche Alternativvariante („Pflege+“) als kaum weniger realistisch als die Modellierung mit inflationsorientierten Anpassungen im Rahmen der Basisvariante.

Abbildung 20 fasst die Resultate für die Höhe der Tragfähigkeitslücke in diesen drei Alternativvarianten zusammen. Alle drei Varianten erhöhen die Lücke gegenüber der Basisvariante, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Die Lebensleistungsrente tritt zu den ohnedies gewichtigen Effekten der GRV für die Höhe der Tragfähigkeitslücke gegebenenfalls noch hinzu und steigert letztere durchaus merklich. Die aktuellen Reformpläne für die quantitativ wenig bedeutsame Pflegeversicherung verdoppeln zwar deren Beitrag zur Tragfähigkeitslücke, erweisen sich aber insgesamt trotzdem noch als wenig bedeutsam. Nimmt man sie jedoch als Anzeichen eines generell stärkeren Ausgabendrucks zur Gewährleistung eines angemessenen, politisch nur schwer abweisbaren Niveaus der Leistungen in diesem Bereich, ergibt sich ein Beitrag zur Tragfähigkeitslücke, der quantitativ dem der Beamtenversorgung gleicht, und eine Erhöhung der Lücke wie durch die geplante Lebensleistungsrente.

5.6 Krankenversicherung: Alternative Fortschreibung der Gesundheitsausgaben

In der Modellierung für die Basisvariante (vgl. Abschnitt 3.2) wurden bedeutsame Unsicherheiten über die langfristige Ausgabenentwicklung der GKV beiseite geschoben und rein demographische Effekte der zukünftigen Ausgabendynamik in den Mittelpunkt gestellt. Vor diesem Hintergrund kommt Alternativvarianten, in denen solchen Unsicherheiten bei der Fortschreibung der Gesundheitsausgaben Rechnung getragen wird, eine besondere Bedeutung zu.

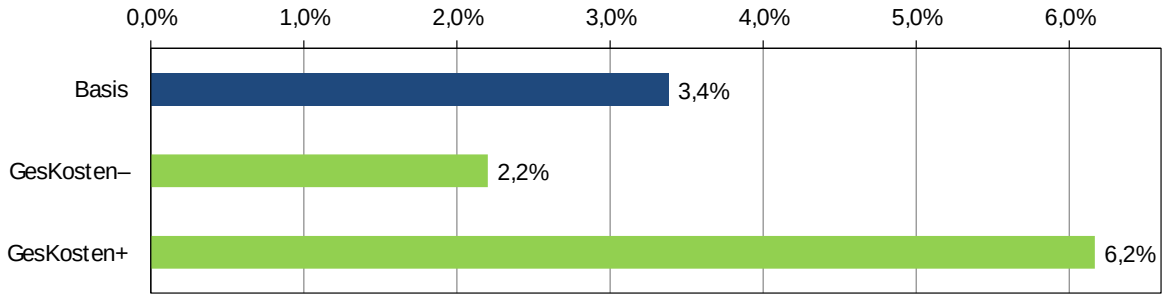
Als denkbar erscheint aus heutiger Sicht zum einen, dass die mit dem Alter bislang stark steigende Morbidität in dem Maße sinkt, wie die Lebenserwartung ansteigt – bei steigender Zahl der zusätzlichen Lebensjahre, die in guter Gesundheit verbracht werden. Dahinter steht die sogenannte „Kompressionsthese“ (Fries 1980), derzufolge die Phase mit hohen altersspezifischen pro-Kopf-Ausgaben der GKV sich im Zeitablauf verkürzt bzw. zu immer höheren Lebensaltern verschiebt. Zum anderen kann aber auch damit gerechnet werden, dass sich die altersspezifischen Ausgaben durch kostentreibende Effekte des medizin-technischen Fortschritts in Zukunft generell ständig stärker erhöhen als sonstige private und öffentliche Ausgaben. Für ein solches, angesichts kostensenkender Effekte des technischen Fortschritts in vielen anderen Bereichen ungewöhnliches Szenario, das gemeinhin mit Eigenarten medizinischer Innovationen und der Anreizsituation von Leistungserbringern gegenüber Patienten und Versicherern erklärt wird, sprechen langjährige Er-

fahrungen aus der Vergangenheit, die sich auch für das deutsche Gesundheitssystem nachweisen lassen (Breyer und Ulrich 2000).[27]

Vor diesem Hintergrund werden hier zwei eher extreme Alternativvarianten zur zukünftigen Entwicklung der Ausgaben der GKV gebildet. In einer Variante werden die Altersprofile der Leistungsausgaben der GKV im Sinne einer maximalen „Kompression" ab der mittleren Lebensphase mit dem erwarteten Anstieg der Lebenserwartung Eins zu Eins nach rechts verschoben, ansonsten aber, wie in der Basisvariante, mit der Wachstumsrate der Löhne fortgeschrieben („Gesundheitskosten–"). In der anderen Variante werden mögliche Kostenwirkungen des medizin-technischen Fortschritts berücksichtigt, indem die Altersprofile der Gesundheitsausgaben bei unveränderter Form, gestützt auf das zentrale Schätzergebnis von Breyer und Ulrich (2000), Jahr um Jahr mit einem Aufschlag von 1 Prozentpunkt auf die Lohnwachstumsrate fortgeschrieben werden („Gesundheitskosten+").

Die aus den veränderten Modellierungen resultierenden Ergebnisse für die Höhe der Tragfähigkeitslücke zeigt Abbildung 21. Im Vergleich zu anderen, hier betrachteten Varianten erweisen sich die Auswirkungen als enorm stark. Dies verdeutlicht erstens, dass bei Langfrist-Projektionen zur Entwicklung der Ausgaben der GKV besondere Unsicherheiten bestehen. Sie resultieren letztlich daraus, dass die GKV im Kern auf eine (Voll-)Versicherung für Sachleistungen angelegt ist, die dem jeweiligen medizinischen Wissensstand entsprechen, wobei sowohl Inhalt als auch Kosten des entsprechenden Leistungspakets auf Dauer noch unbekannt sind. Zweitens lässt sich erkennen, dass bei einer Kombination der beiden, hier betrachteten Effekte – jeweils auch in abgemilderter Form – die Aufwärtsrisiken gegenüber der Basisvariante tendenziell überwiegen könnten. Die bestehenden Unsicherheiten haben im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen demnach den Charakter von Risiken, die bei der zukünftigen Gestaltung der Gesundheits- und Finanzpolitik aufmerksam im Blick behalten werden sollten.

Abbildung 21: Tragfähigkeitslücken – Alternativvarianten für die Gesundheitsausgaben



Quelle: SIM.12.

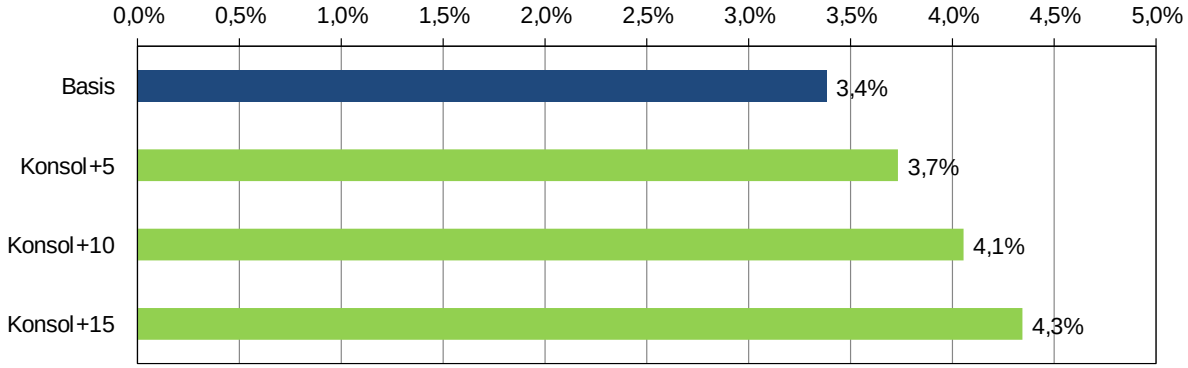
[27] Neuere empirische Analysen von Kosteneffekten des medizin-technischen Fortschritts in entwickelten Volkswirtschaften führen zu einem breiten Spektrum an Ergebnissen, die insgesamt aber kein Verschwinden der Effekte anzeigen (Dybczak und Przywara 2010; De la Maisonneuve und Oliveira Martins 2013). Hingewiesen wird dabei auf die Tatsache, dass diese Effekte in der Regel residual gemessen werden. Sie sind somit tendenziell ununterscheidbar von Effekten politischer Steuerungsmaßnahmen, die u.U. genau entgegengerichtet wirken sollen. Effektiv bestätigt dies das hier gebildete Extremszenario, bei dem die unterstellten Kostenwirkungen in einer Phase beobachtet wurden, als entsprechende Steuerungsversuche weitgehend fehlten.

5.7 Verzögerte Schließung der Tragfähigkeitslücke

Finanzpolitische Konsequenzen der gemessenen Tragfähigkeitslücke sind Gegenstand von drei weiteren Alternativvarianten. Ihrer Konstruktion nach (vgl. Textbox 2) zeigt die Lücke an, in welchem Ausmaß die hier projizierten Änderungen der BIP-Quote der öffentlichen Ausgaben (vgl. Abschnitt 4.1) bzw. die daraus resultierenden Änderungen der primären Defizitquote (vgl. Abschnitt 4.2) ab sofort, d.h. ab 2014, durch betragsmäßig konstante Verbesserungen dieser Quote beantwortet werden müssten, um die intertemporale Budgetbeschränkung des gesamtstaatlichen Haushalts trotz der Auswirkungen des demographischen Wandels einhalten zu können. Da der für die Basisvariante erwartete Anstieg der öffentlichen Ausgaben erst nach 2020 klar hervortritt, könnte die Politik allerdings versucht sein, die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen weiter in die Zukunft zu verschieben.

In den Alternativvarianten zur Illustration der Effekte einer *verzögerten Schließung der Tragfähigkeitslücke* bleiben die Ausgaben-Projektionen aus Abschnitt 3 gegenüber der Basisvariante völlig unverändert. Bei der Ermittlung der Tragfähigkeitslücke wird jedoch unterstellt, dass die damit ausgewiesenen Anpassungen der Primärsalden erst ab 2019 („Konsolidierung+5“), ab 2024 („Konsolidierung+10“) oder ab 2029 („Konsolidierung+15“) vorgenommen werden. Die Resultate zeigen, dass sich die Tragfähigkeitslücke unter solchen Umständen sukzessive erhöht, und zwar in durchaus nicht vernachlässigbaren Schritten (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22: Tragfähigkeitslücke – Konsequenzen einer verzögerten Konsolidierung



Quelle: SIM.12.

Der Sache nach ist dieses Ergebnis leicht nachzuvollziehen: Falls die hier ermittelte Tragfähigkeitslücke nicht sofort geschlossen wird, steigen Schuldenstand und Finanzierungssaldo kurz- bis mittelfristig stärker an als zuvor unterstellt wurde. Um neben den zukünftigen Ausgaben auf Dauer auch den erhöhten Schuldenstand zu finanzieren, erhöht sich der Umfang der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen. Diese Beobachtung unterstreicht, dass die Schließung der langfristig hervortretenden Tragfähigkeitslücke für die Finanzpolitik bereits in kurz- bis mittelfristiger Perspektive eine gewisse Dringlichkeit hat oder haben sollte.

5.8 Schließung der Tragfähigkeitslücke durch höhere Beitragssätze

Abschließend wird hier eine Alternativvariante gebildet, mit der die Effekte einer vorrangig *einnahmeseitigen Konsolidierung zur Schließung der Tragfähigkeitslücke* beleuchtet werden sollen. Dabei wird von der einfachen Logik abgewichen, derzufolge die Tragfähigkeitslücke einen Kon-

solidierungsbedarf misst, der – weitgehend symmetrisch – sowohl durch Senkung der gesamtstaatlichen Ausgabenquote als auch durch Erhöhung der korrespondierenden Einnahmequote oder durch eine Mischung beider Strategien eingelöst werden kann. Vielmehr werden mögliche Asymmetrien verdeutlicht, die bei der Wahl der Konsolidierungsstrategie zu beachten sind.

Ihrer Definition nach entspricht die Tragfähigkeitslücke, die sich für die Basisvariante bei steigender Ausgabenquote und konstanter Einnahmequote ergibt, eher dem Konsolidierungsbedarf im Falle einer Senkung der Ausgabenquote. Dies gilt zumindest, soweit Erhöhungen der Einnahmequote negative Rückwirkungen auf Beschäftigung und Wachstum entfalten und solange Senkungen der Ausgabenquote dies nicht tun.[28] Alternativ dazu lässt sich mit Hilfe des hier verwendeten Simulationsmodells auch diejenige Tragfähigkeitslücke ermitteln, die geschlossen werden müsste, wenn die Beitragssätze der Sozialversicherungen (vgl. Abschnitt 4.1) bzw. die darin jeweils enthaltenen Anteile „impliziter Steuern“ variieren wie projiziert und wenn die davon ausgehenden ungünstigen Effekte für die wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt werden.

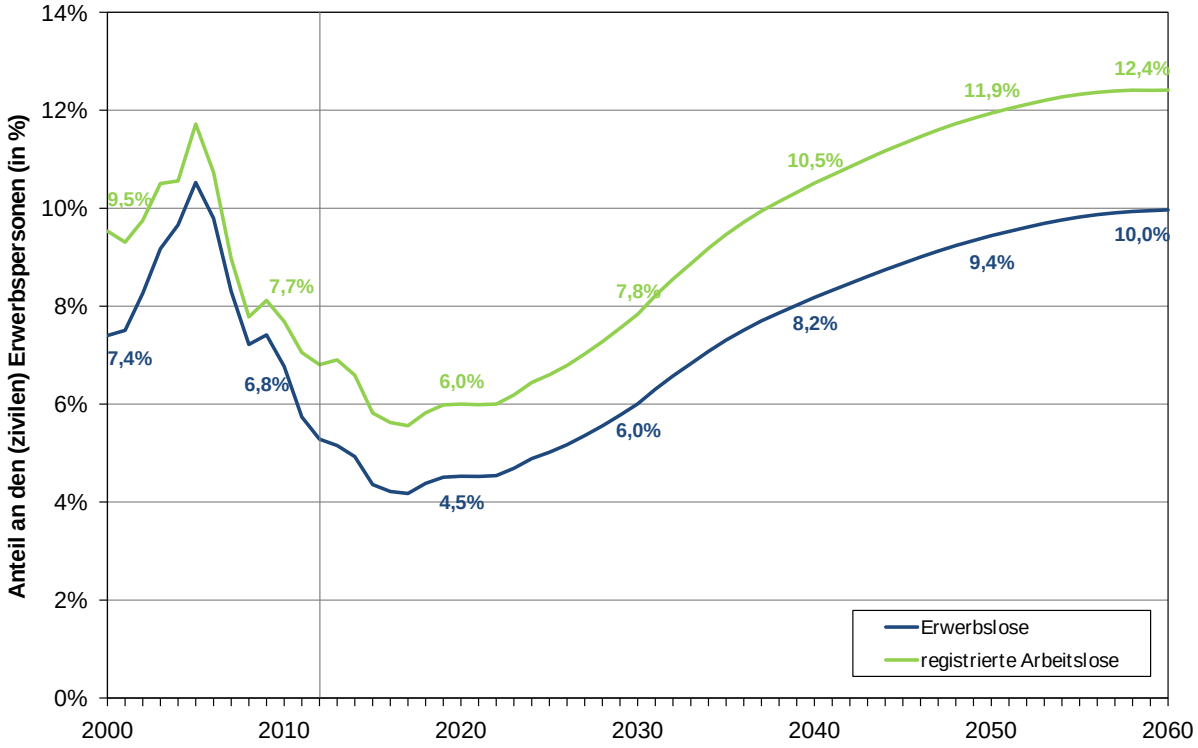
Mögliche adverse Effekte der Erhöhung der gesamtstaatlichen Einnahmequote betreffen v.a. die Entwicklung der Beschäftigung bzw. der Erwerbslosenquote. In der Basisvariante wurde von solchen Effekten durchgängig abgesehen (vgl. Abschnitt 2.2). Abbilden lassen sie sich mit Hilfe des SIM.12-Moduls „Erwerbstätige“ (Werding 2013, Kap. 5). Die maßgeblichen Annahmen über (altersspezifische) Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots im Hinblick auf langfristige Änderungen der Abgabenbelastung von Erwerbseinkommen können nicht ohne weiteres mit Hilfe empirischer Analysen kalibriert werden. Statt dessen werden sie hier theoriegestützt konstruiert und in ihrer Stärke so angepasst, dass ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung tendenziell etwas moderater ausfallen als sich aus Daten für die Vergangenheit ablesen lässt. Im Zeitablauf steigende Beitragssätze führen dabei zu einer modellendogenen Erhöhung der Erwerbslosenquote, die die Erwerbstätigkeit senkt; sinkende Beitragssätze erzeugen umgekehrte Wirkungen.[29]

Eine endogene Ermittlung der Erwerbslosenquote unter Berücksichtigung steigender Beitragssätze der Sozialversicherungen hat im Rahmen des verwendeten Simulationsmodells weitrei-

[28] Zu berücksichtigen ist bei einer solchen vereinfachenden Sicht daher auch, welche Ausgaben gegebenenfalls gekürzt werden sollen und welche Effekte sie jeweils für Beschäftigung und Wachstum entfalten.

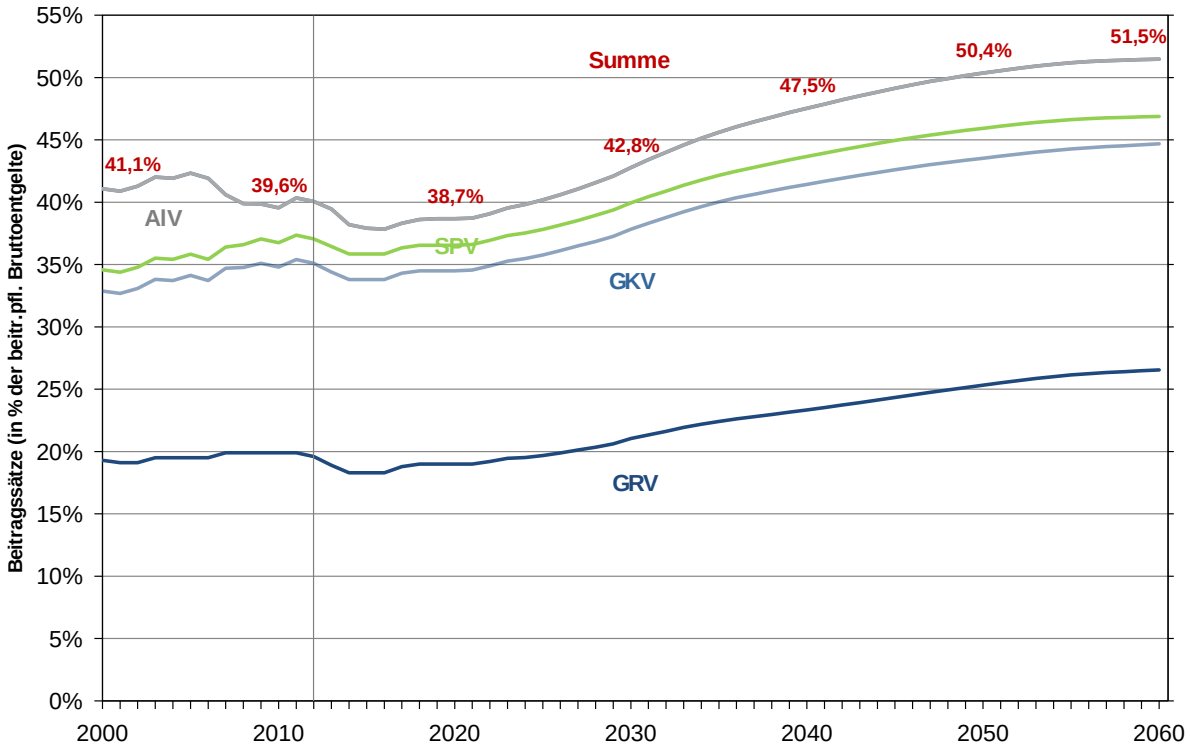
[29] Um die wünschenswerte Detailtreue bei der Abbildung zahlreicher Regelungen des deutschen Sozialrechts zu gewährleisten, kann das Modell allerdings nicht als echtes Gleichgewichtsmodell gelöst werden. Vereinfachend werden die Rückwirkungen daher stets um ein Jahr gelagt. Effekte sinkender Beitragssätze gibt es aufgrund der hier angestellten Projektionen nur innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums in näherer Zukunft.

Abbildung 23: Erwerbs- und Arbeitslosenquoten – Alternativvariante



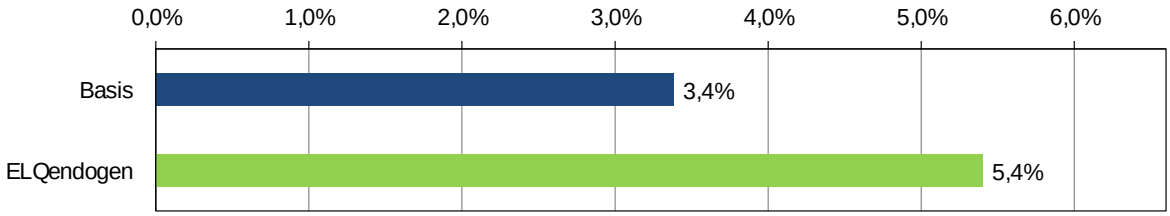
Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), Bundeagentur für Arbeit; SIM.12.

Abbildung 24: Beitragssätze der Sozialversicherungen – Alternativvariante



Quellen: Deutsche Rentenversicherung; Bundesministerium für Gesundheit; Bundesagentur für Arbeit; SIM.12.

Abbildung 25: Tragfähigkeitslücke – Konsequenzen einer einnahmeseitigen Konsolidierung



Quelle: SIM.12.

chende Auswirkungen. Sie berührt Beschäftigung und Wachstum und damit auch alle projizierten Zeitpfade staatlicher Ausgaben und Ausgabenquoten. Nicht zuletzt führt sie auch zu einem nochmals stärkeren Anstieg der Beitragssätze der Sozialversicherungen, da sich die projizierte Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (und auch die Summe beitragspflichtiger Bruttoentgelte und Einnahmen) verändert. Die wichtigsten Zwischenergebnisse aus dem veränderten Langfrist-Szenario, das sich ergibt, zeigen die Abbildungen 23 und 24. Die Erwerbslosenquote kann im Projektionszeitraum zwar zunächst – wie in der Basisvariante – noch ein wenig weiter zurückgehen. Mit dem Hervortreten der Effekte des demographischen Wandels in Gestalt eines sich beschleunigenden Rückgangs der Erwerbspersonenzahl, eines immer stärker steigenden Altenquotienten und der daraus resultierenden finanziellen Anspannung in mehreren Zweigen des Sozialversicherungssystems ergibt sich ab 2020 jedoch eine markante und nachhaltige Umkehrung dieses Trends. Effektiv erhöht sich die modellendogen projizierte Erwerbslosenquote bis 2060 kontinuierlich auf Werte, die mit rund 10% zuletzt wieder an den historischen Spitzenwert von 2005 heranreichen. Parallel dazu steigt die Summe der Beitragssätze der Sozialversicherungen deutlich stärker an als in der Basisvariante und erreicht zuletzt nicht weniger als 51,5%.

Die für dieses Szenario – bei stark steigender Einnahmequote – ermittelte Tragfähigkeitslücke beläuft sich schließlich auf 5,4% des BIP und fällt damit deutlich höher aus als der auf Basis der üblichen Rechenkonventionen ermittelte Wert. Der Versuch, die Lücke ganz überwiegend durch Erhöhung der gesamtstaatlichen Einnahmen zu schließen, lässt diese im Rahmen der hier gewählten Modellierung somit effektiv noch größer werden.[30] Dies illustriert die Abwägungen, die sich im Anschluss an die hier angestellten Tragfähigkeitsanalysen hinsichtlich der Wahl einer geeigneten Konsolidierungsstrategie ergeben.

6. Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen Analysen der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland unter Berücksichtigung der aus heutiger Sicht absehbaren Auswirkungen des demographischen Wandels auf ausgewählte, stark von der Demographie beeinflusste öffentliche Ausgaben. Besonderes Augenmerk galt dabei den Effekten des im Sommer 2014 in Kraft gesetzten Rentenform-Pakets. Aus den zu diesem Zweck angestellten Langfrist-Projektionen und

[30] Die projizierten Erhöhungen der Sozialversicherungs-Beitragssätze decken davon für sich genommen vier Prozentpunkte ab. Der parallel dazu eintretende Anstieg von Bundeszuschüssen zu den Sozialversicherungen und von aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzierten Ausgaben bleibt dagegen weiterhin ungedeckt. Er ließe sich hier nur berücksichtigen, wenn weitere Annahmen dazu getroffen werden, mit welchen Einnahmeinstrumenten dieser Teil der Tragfähigkeitslücke geschlossen werden soll, und wenn gegebenenfalls auch deren Effekte im Modell abgebildet würden.

Berechnungen lassen sich zahlreiche Schlussfolgerungen im Hinblick auf diverse Einzelaspekte sowie auf die insgesamt resultierenden politischen Implikationen ziehen. Die wichtigsten dieser Schlussfolgerungen sollen hier kurz festgehalten und diskutiert werden.

Angesichts der generellen Ungewissheit der Zukunft und vieler genauer benennbarer Unsicherheiten kann kein verlässliches Bild der zukünftigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen in Deutschland gegeben werden. Darauf deutet schon die über alle betrachteten Szenarien hinweg nicht unerhebliche Spannweite der Resultate hin. Festzuhalten ist aber, dass letztlich in allen Varianten Tragfähigkeitslücken im Umfang von rund 2% bis zu rund 6% des BIP ermittelt werden. Der demographische Wandel hat demnach nicht, je nach Annahmen, mal günstige, mal ungünstige Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, sondern immer nur mehr oder weniger ungünstige. Schon diese Beobachtung ist für sich genommen ein klarer Befund.

Die wachsende Anspannung der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen ist aktuell zwar wenig spürbar, sie tritt aller Voraussicht nach aber im Zeitraum von 2020 bis 2035 immer klarer hervor und lässt auch anschließend nicht nach. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die hier betrachteten öffentlichen Ausgaben sind – trotz der bereits vorgenommenen Reformen, insbesondere im Bereich der GRV – auf diese Perspektive noch nicht voll eingestellt. In der aktuellen Phase, in der der demographische Wandel vorübergehend eine Atempause einlegt, hat die Politik vielmehr ein neuerliches Reformpaket verabschiedet, das den vorherigen Reformtrends zumindest mit einigen seiner Elemente zuwiderläuft. Dies gilt insbesondere für die „Rente mit 63“, d.h. für die Möglichkeit abschlagsfreier Rentenzugänge besonders langjährig Versicherter bereits ca. zwei Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze, die aktuell von 65 auf 67 Jahre heraufgesetzt wird. Die Effekte dieser Regelung und des gesamten Reformpakets für die Tragfähigkeitslücke erscheinen – mit einer Erhöhung um 0,2 Prozentpunkte – für sich genommen möglicherweise nicht als hoch. Gleichwohl laufen sie den finanzpolitischen Notwendigkeiten angesichts des demographischen Wandels zuwider. Zusätzliche Ausgaben, zumal in stark davon betroffenen Bereichen, lassen sich derzeit nur rechtfertigen, wenn es darum geht, besondere Härten zu mildern, die aus den bereits erfolgten Reformen resultieren können, oder Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen vorzunehmen, die auf Dauer entlastend wirken können. Dies gilt auch für weitere Reformpläne, die die Bundesregierung im weiteren Verlauf dieser Legislaturperiode noch umsetzen will. Ansonsten sollte der Schließung der sich abzeichnenden Tragfähigkeitslücke auch derzeit schon Priorität eingeräumt werden.

Nimmt man, trotz aller Unsicherheiten, die Resultate für die Basisvariante der hier vorgestellten Projektionen als Anhaltspunkt für die Größe des – ab sofort und auf Dauer – bestehenden Konsolidierungsbedarfs, lässt sich dieser in verschiedener Weise noch anschaulicher beziffern. Eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 3,4% des BIP entspricht aktuell (in Werten des Jahres 2012) einem Konsolidierungsbedarf in Höhe von 90,2 Mrd. Euro oder rund 7,6% der gesamtstaatlichen Ausgaben. Prinzipiell kann dieser Konsolidierungsbedarf durch eine entsprechende Erhöhung der öffentlichen Einnahmen, Senkung der öffentlichen Ausgaben, eine Mischung beider Strategien oder durch einen Anstieg des BIP, der nicht in gleichem Umfang zu erhöhten Ausgaben führt, eingelöst werden.

Im Hinblick auf eine Erhöhung der gesamtstaatlichen Einnahmen(-quote), etwa durch die im geltenden Recht vorgesehenen Heraufsetzungen der Beitragssätze der Sozialversicherungen,

ist aber zu berücksichtigen, dass davon ungünstige Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung ausgehen können, die den Konsolidierungsbedarf gegebenenfalls noch weiter ansteigen lassen. Im Übrigen ist festzuhalten, dass selbst die hier projizierten, starken Steigerungen der Beitragssätze (bis 2060: um ca. 21% gegenüber 2012) noch nicht ausreichen würden, um die Lücke vollständig zu schließen. Andere aufkommensstarke Abgaben wie die Einkommen- oder Mehrwertsteuer bieten dazu nur begrenzt eine Alternative, weil sie mindestens indirekt ebenfalls ganz überwiegend Erwerbseinkommen belasten und damit ihrerseits Anreizeffekte bei der Erzielung oder Verwendung von Einkommen erzeugen können.

Bei der Senkung der gesamtstaatlichen Ausgaben(-quote) kann es – jenseits kurzfristiger, konjunktureller Effekte – ebenfalls zu Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung kommen. Diese dürften aber stark von der genauen Art der betroffenen Ausgaben abhängen und folgen weniger klaren Mustern wie die Auswirkungen steigender Einnahmen. Für die Wahl von Ausgaben, deren Senkung erwogen werden kann, ist im Übrigen nicht unbedingt maßgeblich, welche der hier betrachteten Ausgaben bei unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch ihre absehbare Dynamik am stärksten gefährden. Dass insbesondere die öffentlichen Ausgaben für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege im Zuge des demographischen Wandels stark ansteigen dürften, bedeutet nicht, dass die absehbaren Probleme (nur) durch Reformen in diesen Bereichen zu lösen sind. Zu berücksichtigen ist vielmehr auch, welche Spielräume für (weitere) Reformen in jedem dieser Felder bestehen, welche Konflikte sich mit den jeweils verfolgten Sicherungszielen ergeben und welche Möglichkeiten zur Konsolidierung anderweitig bestehen.

Den Alternativvarianten der hier angestellten Projektionen lassen sich schließlich auch Ansatzpunkte dazu entnehmen, die langfristige Tragfähigkeit durch anderweitige Maßnahmen in anderen Politikfeldern zu verbessern. Unter den politisch gestaltbaren, zukünftigen Entwicklungen sind dabei vor allem eine hohe Nettozuwanderung, eine verstärkte Dynamik bei der Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Frauen und älteren Arbeitskräften, sowie eine niedrige Erwerbslosigkeit zu nennen. Soweit Effekte der Zuwanderung von einer erfolgreichen Integration von Migranten in Beschäftigung abhängen, kommt der Entwicklung des Arbeitsmarktes ganz generell eine Schlüsselrolle zu. Günstige Entwicklungen in jedem dieser Bereiche und eventuelle kombinierte Effekte vermindern gegebenenfalls den Konsolidierungsbedarf und damit die darüber hinaus noch erforderlichen Anpassungen bei öffentlichen Einnahmen und/oder Ausgaben. Umgekehrt sind alle politischen Reformpläne für die nächsten Jahre und Jahrzehnte auch im Hinblick darauf zu beurteilen, welche (Rück-)Wirkungen sie auf die Arbeitsmarktentwicklung entfalten.

Literatur

Blanchard, Olivier J. (1990), „Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators“, *OECD Economics Department Working Paper* No 79.

Blanchard, Olivier J., Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann und Nicola Sartor (1990), „The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question“, *OECD Economic Studies* 15(2): 7–36.

Bloom, David E., David Canning and Jaypee Sevilla (2003), *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, RAND Corporation: Santa Monica.

Breyer, Friedrich und Volker Ulrich (2000), „Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: Eine Regressionsanalyse“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 220(1): 1–17.

Bundesversicherungsamt (2013), *GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Hauptleistungsbereichen*, Download unter: http://www.bundesversicherungsamt.de/risikostrukturausgleich/info-dateien-und-auswertungen.html.

Burniaux, Jean-Marc, Romain Duval und Florence Jaumotte (2003), „Coping with Aging: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labor Supply in OECD Countries“, *OECD Economics Department Working Paper* No. 371.

De la Maisonneuve, Christine und Joaquim Oliveira Martins (2013), „A projection method for public health and long-term care expenditures“, *OECD Economics Department Working Paper* No. 1048.

DRV (2013), *Statistik der Deutschen Rentenversicherung: Rentenzugang des Jahres 2012*, Statistikbd. 193, Deutsche Rentenversicherung: Berlin.

Dybczak, Kamil und Bartosz Przywara (2010), „The role of technology in health care expenditure in the EU“, *European Economy*, *Economic Papers* No. 400.

EU Economic Policy Committee (2001), „Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations“, Document No. EPC/ECFIN/655/01-EN final.

EU Economic Policy Committee (2003), „The Impact of Ageing Populations on Public Finances: Overview of Analysis Carried out at an EU Level and Proposals for a Future Work Programme“, Document No. EPC/ECFIN/435/03-EN final.

European Commission (2005), „The 2005 Projections of Age-related Expenditure (2004–2050) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies“, *European Economy*, Special Report No. 4/2005.

European Commission (2012), „Fiscal Sustainability Report – 2012“, *European Economy* No. 8/2012.

European Commission (2013), „Report on Public Finances in EMU – 2013“, *European Economy* No. 4/2013.

Feld, Lars P., Manuel Kallweit und Anabell Kohlmeier (2013), „Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13(3-4): 279–304.

Fries, James F. (1980), „Aging, Natural Death, and the Compression of Morbidity“, *New England Journal of Medicine* 303(3): 130–136.

Fuchs, Johann und Brigitte Weber (2005a), „Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West)“, *IAB-Forschungsbericht* Nr. 15/2005.

Fuchs, Johann und Brigitte Weber (2005b), „Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutschland (einschl. Berlin-Ost)“, *IAB-Forschungsbericht* Nr. 18/2005.

Gasche, Martin und Klaus Härtl (2013), „Verminderung der Altersarmut von Erwerbsminderungsrentnern durch Verlängerung der Zurechnungszeit und Günstigerprüfung?“, *MEA Discussion Paper* Nr. 271-2013.

Groningen Growth and Development Centre (2011), *EU KLEMS Growth and Productivity Accounts* (November 2009 Release, March 2011 Up-date), Download ter http://www.euklems.net.

ifo Institut (2014), „Nettoinvestitionsquoten (OECD-Länder, 2003–2012)“, Datenangebot zum Thema *Wirtschaftsdaten: Internationale Konjunktur*, Download unter http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Time-series-and-Diagrams/Diagram-Service/International-Economic-Situation/chart-Net-investment-rates.html.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (DIW/WIFO, ifo/KOF, IWH/Kiel Economics, RWI/IHS; 2014), „Deutsche Konjunktur im Aufschwung – aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik (Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2014)“, *ifo Schnelldienst* 67(8): 3–64.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Herausforderungen des demografischen Wandels* (Expertise), Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik* (Jahresgutachten 2013/14), Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Solow, Robert M. (1956), „A Contribution to the Theory of Economic Growth“, *Quarterly Journal of Economics* 70(1): 65–94.

Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Sterbetafel Deutschland 2009/11*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011* (Stand vom 10.04.2014), Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Swan, Trevor W. (1956), „Economic Growth and Capital Accumulation“, *Economic Record* 32(2): 334–361.

Tisch, Anita und Silke Tophoven (2013), „Employment Trajectories and Statutory Pension Entitlements of German Baby Boomers: Evidence for Increasing Old-Age Poverty?“ (unveröffentlichtes Manuskript, vorgetragen auf dem 3rd International Workshop on the Socio-Economics of Ageing, Lisbon, Portugal, am 25.10.2013).

Werding, Martin (Hrsg., 2006), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, MIT-Press: Cambridge, MA, London.

Werding, M. und H. Hofmann (2008), *Projektionen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 30, ifo Institut: München.

Werding, Martin (2011), „Demographie und öffentliche Haushalte: Simulationen zur gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland“, *SVR-Arbeitspapier* Nr. 3/2011.

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

Werding, Martin (2014), *Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen für die mittlere und lange Frist*, ifo Forschungsbericht Nr. 64, ifo Institut: München.

Anhang: Weitere Ergebnisse für das Rentenreform-Paket

Zu Vergleichszwecken werden die in den Abschnitten 3.1 und 5.4 ausgewiesenen Resultate zu den Kosten des aktuellen Rentenrefom-Pakets innerhalb des Budgets der GRV hier auch in Geldeinheiten, und zwar auf der Basis aktueller Rechengrößen der GRV, angegeben. Für konzeptionelle Anmerkungen zur Aussagekraft solcher Angaben vgl. ebenfalls Abschnitt 3.1.

Tabelle A.1: Effekte des Rentenreform-Pakets für die Finanzen der GRV – Basisvariante

	Rente mit 63	Mütter-rente	EM-Renten	Reha-Leistungen	Rentenpaket insgesamt	Bundes-mittel	Renten-niveau
	Mehrausgaben / Beiträge zur Finanzierung in Mrd. Euro (bewertet mit aktuellen Rechengrößen der GRV)						
2014	0,5	3,3	0,1	0,1	4,0	0,0	0,0
2015	2,6	6,7	0,2	0,2	9,6	1,5	–1,1
2016	3,2	6,7	0,3	0,3	10,4	1,5	–2,5
2017	3,2	6,6	0,4	0,3	10,5	1,9	–3,1
2018	3,3	6,6	0,5	0,2	10,5	2,4	–3,8
2019	3,1	6,6	0,6	0,2	10,5	2,8	–4,2
2020	3,1	6,5	0,7	0,2	10,4	3,2	–4,1
2025	3,0	6,4	1,1	0,0	10,5	2,7	–2,1
2030	2,8	5,3	1,3	–0,3	9,1	3,5	–3,7
2040	2,8	2,8	1,3	–0,7	6,1	3,0	–2,2
2050	2,4	1,1	1,4	–0,6	4,1	2,9	–1,7
2060	2,3	0,2	1,3	–0,7	2,9	2,8	–1,4
Σ bis 2020	19,0	43,0	2,8	1,4	65,8	13,3	–18,8
Σ bis 2030	47,7	104,4	14,0	1,1	165,6	43,2	–45,9
Σ bis 2060	127,7	166,8	54,5	–17,7	325,1	130,9	–105,9

Quelle: SIM.12.

Tabelle A.2: Effekte der „Rente mit 63“ für die Finanzen der GRV – Alternativvarianten

	Basis-variante	geringerer Anteil im Rentenzugang (18%)	höherer Anteil im Rentenzugang (31,3%)	geringere Zahl vorzeitiger Eintritte (– 40.000)	höhere Zahl vorzeitiger Eintritte (+ 40.000)
	Mehrausgaben in Mrd. Euro (bewertet mit aktuellen Rechengrößen der GRV)				
2014	0,5	0,3	0,6	0,4	0,9
2015	2,6	1,7	3,0	2,1	3,4
2016	3,2	2,2	3,8	2,8	3,7
2017	3,2	2,2	3,8	2,8	3,7
2018	3,3	2,2	3,9	2,8	3,7
2019	3,1	2,1	3,7	2,7	3,5
2020	3,1	2,0	3,6	2,6	3,5
2025	3,0	1,9	3,7	2,6	3,5
2030	2,8	1,4	3,7	2,3	3,5
2040	2,8	0,9	3,9	2,1	3,6
2050	2,4	0,8	3,3	1,7	3,1
2060	2,3	0,6	3,3	1,6	3,0
Σ bis 2020	19,0	12,7	22,5	16,3	22,3
Σ bis 2030	47,7	29,9	57,8	40,5	55,9
Σ bis 2060	127,7	56,8	167,8	99,2	158,2

Quelle: SIM.12.