

Lindner, Fabian; Logeay, Camille; Zwiener, Rudolf; Blank, Florian

Research Report

Demographischer Wandel: Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern

IMK Policy Brief, No. Juli 2019

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Lindner, Fabian; Logeay, Camille; Zwiener, Rudolf; Blank, Florian (2019) : Demographischer Wandel: Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten höherer Beitragssätze und Steuern, IMK Policy Brief, No. Juli 2019, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2019102810025802564335>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/206798>

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.

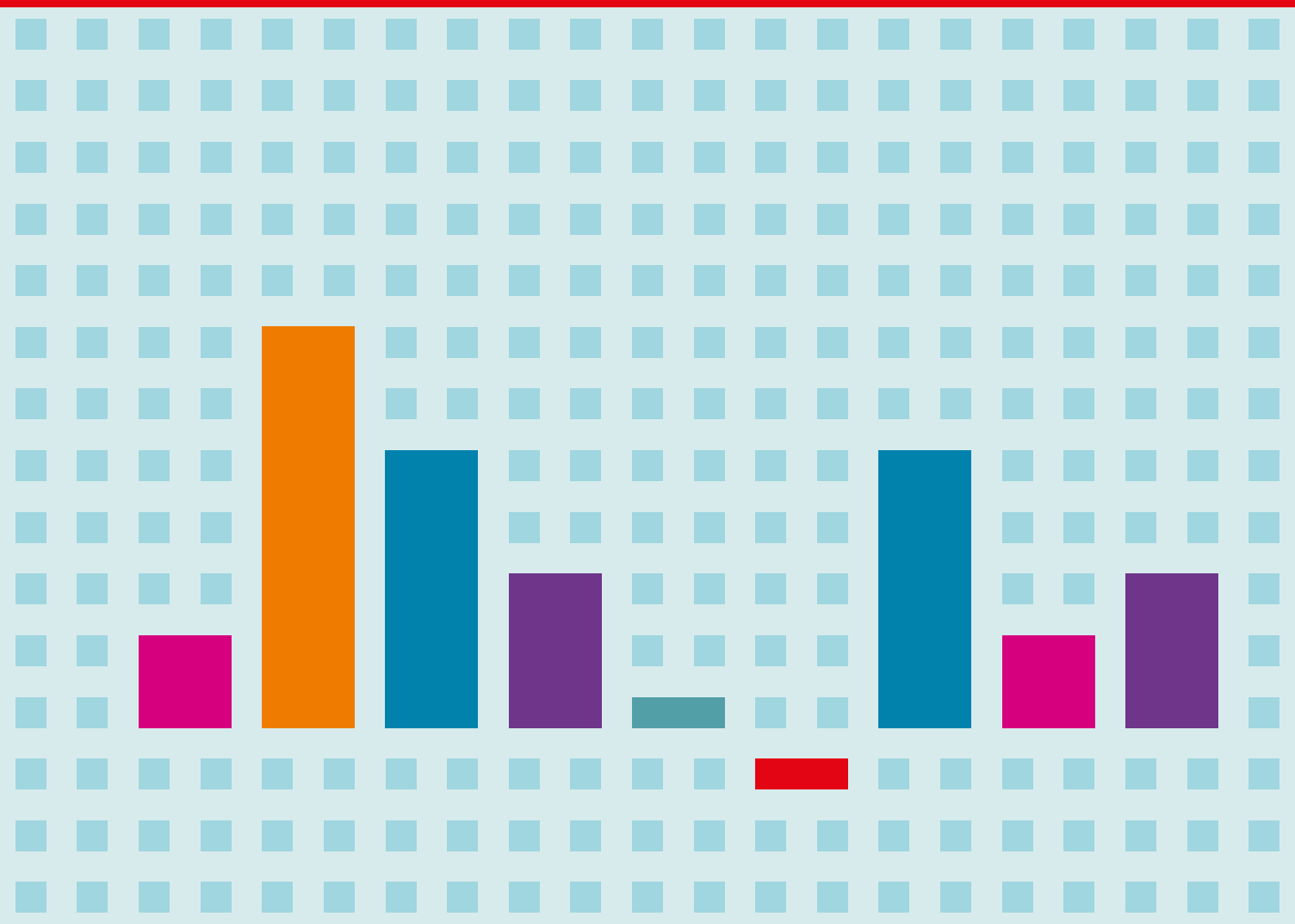
POLICY BRIEF

IMK Policy Brief · Juli 2019

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

DEMOGRAPHISCHER WANDEL: ZU DEN GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN EFFEKTEN HÖHERER BEITRAGSSÄTZE UND STEUERN

Fabian Lindner, Camille Logeay, Rudolf Zwiener, Florian Blank



DEMOGRAPHISCHER WANDEL: ZU DEN GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN EFFEKTEN HÖHERER BEITRAGSSÄTZE UND STEUERN

Fabian Lindner, Camille Logeay, Rudolf Zwiener, Florian Blank¹

In den nächsten Jahren wird sich der Anteil der RentnerInnen an der Bevölkerung stark erhöhen, weil die geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand gehen, die Mitte der 1950er bis Ende der 1960er Jahre geboren wurden („Babyboomer“). Laut der 13. Bevölkerungsvorausbe-
rechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2017) steigt der sogenannte Altenquotient –
also das Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen – von rund 35 im Jahr 2015
bis 2045 auf knapp 54.² Das heißt, wo 2015 auf 100 20- bis 64-jährige etwa 35 Personen im
Rentenalter kamen, werden es laut Prognose in 26 Jahren etwa 54 Personen über 64 sein.³

Berechnungen des BMAS (2016) sowie weitere Studien (Börsch-Supan und Rausch 2018,
Buslei et al. 2019 und Werding 2019) zeigen, dass es aufgrund dieser demographischen
Entwicklung zu einem deutlichen Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung kommen wird,
auch wenn das Rentenniveau abgesenkt wird. Nach aktuellem Rechtsstand (Steffen 2018) gilt
bis 2025 die sog. doppelte Haltelinie: Bis dahin soll das Sicherungsniveau⁴ der Rente vor
Steuern 48 % nicht unterschreiten und der Beitragssatz nicht über 20 % steigen. Sollte der
Bruch dieser Haltelinien drohen, werden Mittel aus dem Bundeshaushalt zugeschossen.

Für die Zeit nach 2025 gilt diese doppelte Haltelinie aber nicht mehr.⁵ Das Bundesministe-
rium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat in einem Szenario (mittlere Variante bei allen
relevanten Variablen) prognostiziert, was danach geschieht, wenn es nicht zu einer Änderung
des Rentensystems kommt: Bis 2032 wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung von derzeit
18,6% auf 22,5 % steigen und das Rentenniveau von derzeit 48,1% auf 44,9% sinken (BMAS-
RV-Bericht 2018: 37-39). Wie das Rentensystem nach 2025 ausgestaltet werden soll, soll die
2018 eingesetzte „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ im Jahr 2020 in ihrem
Abschlussbericht formulieren.

¹ Florian Blank: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Camille Logeay:
Hochschule für Wirtschaft und Technik (HTW), Berlin, Fabian Lindner und Rudolf Zwiener: Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

² Variante 2-A (G1-L1-W2015): Geburtenrate 1,5 Kinder pro Frau; Lebenserwartung bei Geburt 2060 für Jungen 84,7
Jahren und für Mädchen 88,6; Außenwanderungssaldo sinkt von 750 000 im Jahr 2016 auf 200 000 im Jahr 2021 und
bleibt dann konstant.

³ In einer aktuelleren Vorausberechnung der EU-Kommission für Deutschland steigt der Wert im Basismodell ähnlich
stark an (auf 55), unter Annahme einer höheren Zuwanderung allerdings deutlich weniger (52) (European Commission
2018).

⁴ Das Sicherungsniveau vor Steuern bezeichnet das Verhältnis der Rente eines sog. „Standardrentners“ zum
Durchschnittsverdienst des jeweiligen Jahres. Der (fiktive) Standardrentner ist eine Person, die 45 Jahre zum
durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelt gearbeitet hat und entsprechende Ansprüche an die Rentenversicherung
erworben hat. Das Sicherungsniveau wird in % des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgeltes aller abhängig
Erwerbstätigen angegeben. Von beiden Größen werden die jeweiligen Sozialversicherungsbeiträge und Beiträge zur
zusätzlichen Altersvorsorge abgezogen, nicht jedoch die Einkommensteuer.

⁵ Es bestehen weiter gesetzliche Haltelinien bis zum Jahr 2030: Die Bundesregierung hat Maßnahmen vorzuschlagen,
wenn in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts der
Beitragssatz bis zum Jahr 2030 22 Prozent überschreitet oder das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2030
43 Prozent unterschreitet (§ 154 SGB VI).

Welches sind die Stellschrauben, die im Rentensystem angesichts des demografischen Wandels justiert werden können? Innerhalb der Rentenversicherung stehen vier Variablen zur Verfügung, mit deren Variation auf Verschiebungen im Verhältnis von BeitragszahlerInnen zu RentnerInnen reagiert werden kann:

- die Höhe des Beitragssatzes und des Steuerzuschusses zur Rente,
- die Altersgrenze (durch deren Anheben oder Absenken das Verhältnis der Personenkreise justiert werden kann),
- die Änderung des Versichertenkreises, also derjenigen, die in die Rentenversicherung einzahlen, und
- die Leistungshöhe der Rente.

Der Fokus der deutschen Rentenpolitik lag seit Anfang der 2000er Jahre auf Beitragssatzstabilität. Vorher war die Rentenversicherung auf das Ziel der Lebensstandardsicherung mit hohem Sicherungsniveau (Schmähl 2012) ausgerichtet; dieses Ziel wurde aufgrund der befürchteten Beitragssatzentwicklung aufgegeben und ein Teilersatz der Rentenversicherung durch private, kapitalgedeckte Vorsorge eingeführt. Die jetzt gültige „doppelte Haltelinie“ mit ihrer Stabilisierung des Sicherungsniveaus – die im Notfall über höhere Steuerzuschüsse zu finanzieren ist – stellt damit eine Abkehr vom vorher geltenden reinen Ziel der Beitragssatzstabilität dar.

Die Beitragssatzstabilität wurde damals vor allem angestrebt, weil man davon ausging, dass hohe Beitragssätze als höhere „Lohnnebenkosten“ die Arbeitskosten zu stark steigern würden, und damit zu weiter steigender Arbeitslosigkeit und einem Verfall der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führen würden (Schröder 2003). Seither dominiert das Ziel, die Lohnnebenkosten insgesamt (also auch für Kranken-, Pflege-, und Arbeitslosenversicherung) unter 40 % zu halten. Jeder zusätzliche Beitragssatzpunkt, der über den ohnehin zu erwartenden Beitragssatzanstieg hinausgeht, soll langfristig zu einem Verlust von 90 000 Arbeitsplätzen führen (Ehrentraut et al. 2017).⁶ Allerdings zeigt schon das Beispiel Österreich, dass ein hoher Beitragssatz zur Rentenversicherung ein hohes Leistungsniveau finanzieren kann, ohne den Wirtschaftsstandort zu schwächen. Der höhere Rentenbeitrag wird auch nicht an anderer Stelle (über)kompensiert, sondern ist Teil eines Systems, das insgesamt höhere Arbeitgeberabgaben vorsieht (Blank et al. 2016).

Analysen wie etwa die des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Bach et al. 2016), die einseitig nur die Beitragssatzsteigerungen ohne Berücksichtigung der Ausgabenseite – also des Einsatzes der Mittel für höhere Rentenzahlungen – analysieren und damit nicht den gesamtwirtschaftlichen Wechselwirkungen höherer Einnahmen *und* Ausgaben nachgehen, können die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Beitragsänderungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht ausreichend analysieren. Beitragserhöhungen verringern zwar das Nettoeinkommen der BeitragszahlerInnen, erhöhen aber die gesamten Rentenausgaben. Wie sich darauf folgend die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und die davon abgeleitete Arbeitsnachfrage entwickelt, muss aber analysiert werden.

Aus diesem Grund stehen in diesem Policy Brief die gesamten volkswirtschaftlichen Folgewirkungen der Erhöhung von Beiträgen und/oder der Erhöhung von Steuermitteln für das Rentensystem im Vordergrund. Es wird anhand von Modellsimulationen mit dem IMK-Makromodell (Rietzler 2012) mit einem integrierten Rentenmodul (Meinhardt et al. 2009)

⁶ Bei dieser Aussage muss beachtet werden, dass in der Basisvariante der Prognos-Studie von einem Gesamtbeitragssatz zur Sozialversicherung von 48,8 % im Jahr 2040 (44,8 % in 2030) ausgegangen wird und dabei explizit darauf hingewiesen wird, dass dadurch der Standort Deutschland langfristig nicht in akuter Gefahr ist und dass der Beschäftigungsverlust von 90 000 Personen nur unter sehr spezifischen Bedingungen zustande kommt und nicht verallgemeinert werden darf (Ehrentraut et al. 2017).

untersucht, welche Wirkungen Beitragssatzsteigerungen sowie eine höhere Steuerfinanzierung der Rente auf Wachstum, Beschäftigung, Inflation, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsstruktur haben. Die weiteren oben genannten rentenpolitische Optionen – oder auch deren Kombinationen – werden hier nur am Rande angesprochen. Die Wirkungen der ergänzenden kapitalgeckten Altersvorsorge durch die Riester-Rente bleiben ausgeblendet.⁷

Gesamtwirtschaftliche Wirkungskanäle höherer Beiträge

Über welche Wirkungskanäle nehmen Rentenversicherungsbeiträge und Rentenausgaben Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung? Höhere Beiträge belasten – paritätisch finanziert – Arbeitgeber und Beschäftigte gleichermaßen. Unternehmen haben bei einer Anhebung von Beiträgen und damit einer Erhöhung der Arbeitskosten vier Optionen: Erstens können sie versuchen, in Lohnverhandlungen die höheren Arbeitnehmerentgelte durch geringere Bruttolohnzahlungen zu kompensieren. Wenn dies nicht ausreichend gelingt, können sie, zweitens, versuchen, die höheren Kosten in die Preise zu überwälzen. Drittens können sie über höhere Investitionen die Produktivität steigern, um damit die für ihre Kosten wesentlich relevanteren Lohnstückkosten (Lohnkosten im Verhältnis zur Produktivität) zu verringern. Höhere Investitionen sind allerdings selbst wieder mit Kosten für die Unternehmen verbunden. Von induzierten zusätzlichen Investitionen im Inland gehen aber auch positive gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Produktivitätseffekte aus. Viertens können die Unternehmen, wenn sich die Arbeitskosten aus ihrer Sicht zu stark verteuern, Beschäftigte entlassen. In dieser vierten Option ist auch eine Verlagerung der Produktion ins Ausland enthalten, die dann zur Schließung von Betrieben in Deutschland und entsprechender Arbeitslosigkeit führt.

Je nach Arbeitsmarktlage und Machtverhältnissen zwischen den Tarifparteien, nach politischer Lage sowie je nach Wettbewerbskonstellationen wird den Unternehmen die relative Lohnsenkung und die Weitergabe in den Preisen mehr oder minder schwerfallen. Je geringer die Arbeitslosigkeit und je höher die Beschäftigung – je besser also die konjunkturelle Lage –, desto höher ist potenziell die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften, so dass sie insbesondere mögliche Verbraucherpreiserhöhungen in den Löhnen auffangen können. Wenn sie allerdings nicht die Möglichkeit einer Einkommenskompensation der Beitragssatzsteigerungen haben, verringern höhere Beiträge das verfügbare Einkommen der ArbeitnehmerInnen und damit ihre Konsumnachfrage. Gleichzeitig führen aber die durch steigende Beitragssätze finanzierten zusätzlichen Ausgaben der Rentenversicherung zu einer höheren Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der Rentnerinnen und Rentner insgesamt. Es kommt also zu einer Verschiebung der Kaufkraft von Beschäftigten zu Rentnerinnen und Rentnern, nicht aber zu einem Nettoverlust an Kaufkraft.

Darüber hinaus gibt es Effekte für die Außenwirtschaft: Je nachdem, ob es zu Steigerungen der Preise kommt und wie hoch die Preiselastizität der Exportnachfrage ausfällt, können Beitragssatzerhöhungen zu einem geringeren Exportwachstum führen, was für sich genommen dämpfend auf Wachstum und Beschäftigung wirkt.

Durch all diese in verschiedene Richtungen wirkenden und auch von der jeweiligen konjunkturellen Lage abhängigen Effekte kann ex ante nicht eindeutig bestimmt werden, wie

⁷ Mit der Einführung der subventionierten Riester-Rente sollte ursprünglich der starke Rückgang des Sicherungsniveaus kompensiert werden. Dieses Versprechen der Politik kann aber nicht eingehalten werden; die Beteiligung an der Riester-Rente ist nicht umfassend genug und die Rendite, die zudem das Risiko der Invalidität, der Arbeitslosigkeit und der Krankheit während der Beitragszeit nicht abdeckt, dürfte weit hinter den damaligen Erwartungen zurückbleiben (Joebges et al. 2012). Daher kommt den Leistungen der gesetzlichen Rente weiter die zentrale Bedeutung zu.

sich höhere Beitragssätze *und* gleichzeitig höhere Ausgaben der Rentenversicherung auf Wachstum und Beschäftigung auswirken.

Gesamtwirtschaftliche Effekte höherer Beitragssätze

Mit Hilfe von geschätzten makroökonomischen Modellen lässt sich allerdings das Gesamtergebnis dieser verschiedenen Effekte durch Simulationsrechnungen bestimmen.

Im Folgenden werden mit dem um ein integriertes Rentenmodul erweiterten makroökonomischen Modell des IMK keynesianischer Prägung die Effekte einer Beitragssatzerhöhung um einen Prozentpunkt zur aufkommensneutralen Finanzierung zusätzlicher Rentenfälle analysiert. Es ergibt sich, dass mit einem Beitragssatzpunkt etwa eine Million zusätzliche Rentenfälle bei gleich bleibenden Leistungen finanziert werden können. Dabei wird hier nicht ermittelt, welche Beitragssatzerhöhungen nötig wären, um das Rentenniveau auf einer bestimmten Höhe zu halten. Hier werden nur die Auswirkungen von Erhöhungen der Ausgaben auf Wachstum und Beschäftigung untersucht. Steigen die Beitragssätze um mehr als einen Prozentpunkt, erhöhen sich die gesamtwirtschaftlichen Effekte weitgehend proportional stärker.

Es wird hier unterstellt, dass für die Vergangenheit geschätzte Verhaltensreaktionen auch in der Zukunft gelten. In der Tabelle werden die Auswirkungen von Beitragssatzanhebungen bzw. Anhebungen direkter Steuern (dazu weiter unten mehr) gegenüber einer Basissimulation nach 14 Jahren ausgewiesen. Mit der Basissimulation wird ermittelt, wie sich die Wirtschaft verhalten würde, wenn die hier simulierten Maßnahmen nicht durchgeführt würden. Die in der Tabelle angegebenen Werte geben dann die Abweichung von den Werten der Basissimulation an. Eine Abweichung von z.B. -0,1 % bedeutet, dass die entsprechende Variable um rund 0,1 % weniger zunimmt als in der Basissimulation, nicht aber, dass die Variable (z.B. die nominalen Bruttorenten pro Kopf) absolut zurückgeht.

Im Ergebnis sind die mittel- bis langfristigen gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Erhöhung der Beiträge um einen Prozentpunkt für viele Variablen sehr klein. Wachstum und Beschäftigung werden insgesamt kaum beeinflusst. Dabei zeigt sich aber eine Strukturverschiebung: Die Exporte nehmen wegen der höheren Preise weniger stark als in der Basissimulation zu, dafür steigt aber der private Verbrauch insgesamt stärker (vgl. Tabelle).⁸

Zwar erhöhen steigende Beitragssätze die Lohnstückkosten im Vergleich zur Basissimulation. Doch diese können von den Unternehmen nur teilweise in die Preise überwältigt werden. In der Vergangenheit wurden die vergleichsweise geringeren Lohnsteigerungen in Deutschland nur teilweise in den Preisen im Inland weitergegeben. Letztlich führte dies zu Gewinnsteigerungen vor allem bei den exportorientierten Unternehmen, die von der guten ausländischen Konjunktur profitierten. Im Modell steigen die Nominallöhne im gleichen Maße wie die geringen induzierten Preisanhebungen. Deswegen bleiben die realen Bruttolöhne weitgehend unbeeinflusst von dem Beitragssatzanstieg. Doch die Zunahme der realen Nettolöhne fällt im Umfang des nun höheren Arbeitnehmerbeitrags zur Rentenversicherung etwas niedriger als in der Basissimulation aus.

Die höheren Beiträge werden zur Finanzierung von mehr Rentnerinnen und Rentnern genutzt. Allerdings wirken steigende Beitragssätze gemäß der Rentenformel dämpfend auf die Rentenanpassungen pro RentnerIn. Zudem erzeugt die Zunahme der Zahl an Rentnerinnen und Rentnern eine Verschlechterung des Nachhaltigkeitsfaktors (Quotient aus Äquivalenzrentnern zu Äquivalenzbeitragszahlern), was sich ebenfalls dämpfend auf die Rentenanpassung pro Person auswirkt. Beides führt dazu, dass die Rentenzahlungen pro Kopf nach einer Beitragssatzanhebung im Vergleich zur Basissimulation ohne Beitragssatzanstieg etwas

⁸ Zur Beschäftigungsgleichung des IMK-Modells siehe die ausführlichen Erläuterungen in Herr et al. (2018).

geringer steigen als die nominalen Bruttoeinkommen der Beschäftigten pro Kopf. Dennoch ist der Effekt der steigenden Beiträge für den privaten Konsum positiv, weil die Rentenzahlungen insgesamt wegen der höheren Zahl der RentnerInnen deutlich zunehmen.

Die Defizitquote des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) ändert sich langfristig gegenüber der Basissimulation nicht. Der Staat profitiert auf der Einnahmenseite neben den höheren Beitragssätzen auch von den höheren Löhnen und dem höheren nominalen Bruttoinlandsprodukt. Die höheren Ausgaben der Rentenversicherung führen zu einem Anstieg der Staatsausgabenquote um 0,3 Prozentpunkte. Die induzierten Veränderungen bei den Nominallöhnen und den Gewinnen bewirken einen geringfügigen Anstieg der Lohnquote gegenüber der Basissimulation.

Tabelle: Effekte einer aufkommensneutralen Finanzierung höherer Rentenausgaben
-absolute bzw. relative Abweichungen zur Basissimulation nach 14 Jahren¹⁾ -

	1 Prozentpunkt höherer Beitragssatz	Entsprechend höhere direkte Steuern
Gesamtwirtschaftliche Effekte (in % gegenüber Basissimulation)		
BIP, real	0,0	0,0
BIP (nominal)	0,3	0,0
Privater Konsum, real	0,2	0,0
Anlageinvestitionen, real	0,0	0,0
Exporte, real	-0,2	0,0
Importe, real	0,0	0,0
Beschäftigte	0,1	0,0
Nominallöhne (pro Kopf)	0,2	0,0
Nettolöhne (pro Kopf)	-0,4	-0,8
Gewinne	-0,6	0,0
Preisindex privater Konsum	0,2	0,0
Deflator des BIP	0,2	0,0
Lohnstückkosten	0,5	0,0
Rentenversicherung		
Bruttorente pro Kopf (nominal)	-0,1	-0,2
Ausgaben der RV	3,7	3,6
<i>nachrichtlich:</i> (absolute Abweichungen gegenüber Basissimulation)		
Rentenausgaben (in % des BIP)	0,3	0,3
Staatsausgabenquote (in % des BIP)	0,3	0,3
Defizitquote (in % des BIP)	0,0	0,0
Lohnquote (in % des Volkseinkommens)	0,3	0,0
Schuldenstandquote (in % des BIP)	0,1	0,1

1) Die Simulationen wurden für die Jahre 1994 bis 2007 durchgeführt

Quelle: Simulationen mit dem makroökonomischen Rentenmodell des IMK.

Da es sich bei der simulierten Ausgaben- und gleichzeitigen Einnahmenerhöhung weitgehend um Maßnahmen handelt, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht beeinträchtigen, treten auch kaum Beschäftigungseffekte auf. Insgesamt sind die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Effekte von Beitragssatzerhöhungen also recht gering.⁹

Effekte höherer Rentenzuschüsse aus Steuermitteln

Sollen allzu hohe Beitragssatzsteigerungen vermieden werden, bietet sich eine Steuerfinanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben (häufig als „versicherungsfremde Leistungen“ bezeichnet) in der Rentenversicherung an. Darunter werden Leistungen verstanden, die aus unterschiedlichen Gründen von der Rentenversicherung übernommen werden, die aber sachlich aus Steuern und nicht durch Beiträge finanziert werden sollten. Beispiele dafür sind z.B. die Kosten der deutschen Einheit, als in den 1990er Jahren arbeitslose Menschen in Ostdeutschland frühverrentet wurden, oder die sogenannte „Mütterrente“, die sachgerecht insgesamt von der Gesellschaft über Steuern zu tragen sind.

Höhere Steuern statt Beiträge können auch heute noch eine wichtige Rolle spielen, zumal immer noch je nach Abgrenzung ein Volumen von 26 bis 48 Mrd. Euro (2016) dieser Leistungen in der Rentenversicherung nicht über Steuern finanziert wird, was einem Beitragssatz von gut 2 bis 4 Prozentpunkten entspricht (Meinhardt 2018, S. 7).¹⁰

Im Modell wird ein Anstieg der direkten Steuern – Lohn- und Einkommenssteuer und aggregiert alle anderen direkten Steuern – gemäß ihrer Finanzierungsanteile so vorgenommen, dass eine aufkommensneutrale Finanzierung der gleichen Zahl an steigenden Rentenfällen (hier etwa eine Million) – wie im Falle der Beitragssatzerhöhung um einen Prozentpunkt gewährleistet ist. Damit wäre aber nur ein Teil der noch nicht steuerfinanzierten versicherungsfremden Leistungen abgedeckt.

Die Steuererhöhung gepaart mit den höheren Rentenausgaben hat laut Modellsimulation nur geringe makroökonomische Wirkungen. Wachstum, Beschäftigung und Preise verändern sich nicht (siehe Tabelle). Damit werden mit dem IMK-Modell ähnliche Ergebnisse erzielt wie etwa von Kaltenborn et al. (2003). Berechnungen mit dem IAB/RWI-Modell ergaben in Abhängigkeit von der Reaktion der Tarifparteien und von der Art der Gegenfinanzierung über direkte oder indirekte Steuern ebenfalls mittelfristig äußerst geringe Effekte von weniger als +/- 0,1 % der Beschäftigten bei einer Senkung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt (Kaltenborn et al. 2003: Tabelle 3, S. 685).

Allerdings entwickeln sich insbesondere die Nettolöhne insgesamt weniger stark, weil die Einkommen jetzt direkt besteuert werden. Auch real – also nach Einrechnung der Preisveränderungen – stellen sich die Beschäftigten bei der Beitragssatzerhöhung etwas besser als bei der Steuererhöhung, weil den Arbeitgebern laut Modellschätzung keine vollständige Preisüberwälzung gelingt. Doch durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf alle Steuerpflichtigen werden nun aber auch die bisher nur ungenügend an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen herangezogenen Gruppen beteiligt, wie BeamtInnen und Selbständige, und auch Beschäftigte mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze werden

⁹ In diesem Zusammenhang sei auch auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Mindestlohneinführung in Deutschland verwiesen (Mindestlohnkommission 2018). Entgegen den teilweise erwarteten starken Beschäftigungsverlusten nahm die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten nach Einführung des Mindestlohns sogar zu. Nur die Zahl der Minijobs ging zurück. Das Wirtschaftswachstum wurde nicht beeinträchtigt (Herzog-Stein et al. 2018).

¹⁰ Zu beachten ist, dass bereits heute die Zuschüsse zur Sozialversicherung einen erheblichen Teil des Bundeshaushalts ausmachen.

stärker belastet. Damit reduziert sich die Belastung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit niedrigen bzw. mittleren Einkommen.

Ein (Teil-)Ersatz der Beitragsfinanzierung durch eine Erhöhung progressiv wirkender Einkommensteuern hätte im Ergebnis zur Folge, dass der Anteil der Steuern am nominalen Bruttozialprodukt steigt. Das entspricht nicht nur dem Prinzip einer gerechteren Abgabenstruktur i.S. der Leistungsfähigkeit, sondern es würden damit auch die Fehler bei der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Leistungen korrigiert. Die Beitragsbelastung des Einzelnen würde begrenzt, was die notwendige Akzeptanz von in Zukunft steigenden Rentenausgaben erhöht. Die Lohnstückkosten und damit die Kosten für den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit würden so nicht beeinflusst. Will man also in Zukunft Beitragssatzanhebungen zumindest begrenzen, dann stehen Steuern als Finanzierungsalternative zur Verfügung.

Weitere Möglichkeiten zur Begrenzung von Beitragssatzerhöhungen

Neben der hier explizit simulierten Möglichkeit von Steuererhöhungen wird im Folgenden noch auf drei weitere Optionen zur Begrenzung von Beitragssatzerhöhungen bei steigenden Rentenfällen aufmerksam gemacht: Erstens die Erhöhung der Partizipationsrate bzw. Ausweitung der Zahl der Versicherten durch eine Wachstumspolitik, die gezielt in zukunftsorientierte Bereiche wie Bildung, soziale Dienstleistungen und Infrastruktur investiert; zweitens eine Anhebung der Altersgrenze, die allerdings erhebliche Probleme mit sich bringt; und drittens die Einbeziehung von neuen Selbständigen und Beamtinnen und Beamten in das gesetzliche Rentensystem.

Zukunftsorientierte Wachstumspolitik

Es greift zu kurz, den Fokus allein auf die Veränderung des Altenquotienten zu legen, weil es weit von der ökonomischen Realität abweicht, die Zahl der Erwerbstätigen mit der Zahl der Menschen im Erwerbsalter und die Zahl der Älteren mit der Zahl der Leistungsbezieherinnen und -bezieher gleichzusetzen. Vielmehr müssen die ökonomischen Abhängigkeitsquoten, definiert als Verhältnis zwischen RentnerInnen sowie Arbeitslosen (BezieherInnen von Lohnersatzleistungen) auf der einen und Erwerbstätigen, die signifikant Steuern und Beiträge entrichten, auf der anderen Seite analysiert werden. Entsprechend ergibt sich die politische Herausforderung, das heute ungenutzte Erwerbspersonenpotenzial besser auszuschöpfen, indem die Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen, Älteren, sowie MigrantInnen qualitativ und quantitativ deutlich verbessert wird (Türk et al. 2018). Dazu bedarf es einer wirtschaftspolitischen Wachstumsstrategie.

Als Basis einer solchen Politik kann die Studie von Krebs und Scheffel (2017) zu den gegenwärtigen Defiziten in den Bereichen Bildung, öffentliche Infrastruktur und Wohnungsbau herangezogen werden. Deren Konzept sollte allerdings erweitert werden um höhere Lohnsteigerungen, eine Stärkung der Verwaltung, deutlich mehr öffentlichen Wohnungsbau und höhere Ausgaben für Rente und Pflege.

Bei einer so konzipierten Wachstums- und Beschäftigungspolitik lässt sich innerhalb von 15 Jahren das BIP-Niveau um zusätzlich 6 % erhöhen und die Zahl der Erwerbstätigen um gut 2 Millionen Personen anheben (Zwiener 2018). Als Ergebnis einer solchen Strategie können höhere Reallohnsteigerungen erzielt werden. Dies wiederum ermöglicht eine gleichzeitige Anhebung bzw. Stabilisierung des Rentenniveaus und damit die Verbesserung der Realeinkommenssituation der Rentnerinnen und Rentner. Aufgrund einer besseren Ausschöpfung des

Erwerbspersonenpotenzials und einer geringeren Arbeitslosigkeit sinkt so die reale Last, die einzelne Erwerbstätige aufgrund der demographischen Entwicklung zu tragen haben.

In dem Maße, wie eine verbesserte Beschäftigungssituation in Deutschland in Zukunft auch MigrantInnen zu Gute kommt, stellt sich ein günstigerer Altersaufbau der Erwerbstätigen ein, der auch die weitere wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Zudem erhöht der Abbau unfreiwilliger Teilzeitarbeit das zukünftige Arbeitsvolumen, das Lohn Einkommen und die Renten, ohne dass es in der Erwerbstätigenquote zum Ausdruck kommt.

Anhebung der Regelaltersgrenze

Viele Länder haben bereits wie Deutschland die Regelaltersgrenze angehoben (European Commission 2018: Tab. II.A2.2; OECD 2017: 21-24). Diese Anhebung entsprach einer weitverbreiteten rentenpolitische Empfehlung, um dem demographischen Wandel zu begegnen (von World Bank 1994 über Rürup et al. 2003: 82, bis Deutsche Bundesbank 2016: 69ff). Da die Erwerbsbeteiligung Älterer in Deutschland, sowie das effektive Renteneintrittsalter parallel zur Anhebung der gesetzlichen Rentenaltersgrenze bzw. zur Schließung von Frühverrentungsmöglichkeiten gestiegen sind (3. BMAS-Bericht 2018 zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre), entstehen Erwartungen, dass eine weitere Anhebung von der Bevölkerung akzeptiert würde. Dabei dämpfen aber drei Aspekte diese Erwartungen und lassen sie unter den gegebenen Bedingungen nicht als erfolversprechende Option erscheinen: Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation Älterer

- ist ungleich verteilt (Buslei et al. 2019b: Tab. 2; Lampert et al. 2018 zur sozialen Ungleichheit in der Lebenserwartung; Bäcker et al. 2017),
- ist der lang anhaltenden guten Konjunktur geschuldet, die aber nicht dauerhaft anhalten muss,
- und ist dem lange vorher angekündigten und über 15 Jahre verteilten Anhebungsprozess zu verdanken (bekannt gegeben 2003, beschlossen 2007 und implementiert ab 2012 bis 2029). Schon wegen der Fristigkeit, würde eine erneute Anhebung der Rentenaltersgrenze erst ab 2030 greifen können und dürfte aus politischen Gründen nur graduell implementiert werden können.

Vorteile einer Erwerbstätigenversicherung

Der Blick nach Österreich zeigt, dass sich mit einer Erwerbstätigenversicherung, die auch Selbständige und Beamtinnen und Beamten einschließt, der demographische Wandel leichter und nachhaltig bewältigen ließe, weil alle Erwerbstätigen in gleichem Maße die Last zu tragen hätten (Blank et al. 2018). Berechnungen von Werding (2013) zeigen für Deutschland, dass bei einer schrittweisen Einbeziehung von neuen Selbständigen und Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung das Rentenniveau über Jahrzehnte hinweg weitgehend konstant gehalten werden kann bei einem vergleichsweise moderaten Anstieg der Beitragssätze. Die zusätzliche Last fiele für eine Übergangszeit bei den Gebietskörperschaften an. Gerade in der nun direkt vor uns liegenden Phase mit der Verrentung der Generation der Babyboomer wäre das eine hilfreiche Entlastung. Insgesamt würde die Transition wie ein positiver langanhaltender Arbeitsmarktschock wirken: In der Zeit der Überführung von Selbständigen und Beamtinnen und Beamten würden die neuen Pflichtversicherten für Entlastungen durch

zusätzliche Beitragszahlungen sorgen, die erst einige Jahrzehnte später durch die nun fälligen Rentenansprüche wieder wegfallen.¹¹

Fazit

Der vor uns liegende demographische Wandel wird einen höheren Finanzbedarf für die steigende Zahl an RentnerInnen erforderlich machen. Simulationen mit gesamtwirtschaftlichen Modellen legen nahe, dass mit einer Kombination von Steuer- und Beitragsfinanzierung keine nennenswerten negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekte verbunden sind. Durch eine schrittweise Einbeziehung von neuen Selbständigen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung kann der Beitragssatzanstieg deutlich begrenzt werden und eine zukunftsorientierte Lohn- und Finanzpolitik verteilt die Last des demographischen Wandels auf mehr Erwerbstätige mit einem höheren Einkommen.

¹¹ Werding (2013) hat eine Simulation für neue Beamte und neue Selbständige durchgeführt, Buslei et al. (2016) nur für die Selbständigen. In beiden Studien sind relativ lang wirkende und signifikante Transitionsgewinne zu sehen. Buslei et al. simulieren bis 2040 bei einer Einführung 2015 und Werding bis 2060 bei einer Reform im Jahr 2013.

Literatur

- Bach, Stefan; Haan, Peter; Müller, Kai-Uwe; Wrohlich, Katharina; Fischer, Björn (2016) Gutachten Rentenversicherung Teil 1: Zum Zusammenhang von Beschäftigung und Beitragssatz zu den Sozialversicherungen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 109.
- Bäcker, Gerhardt; Jansen, Andreas; Schmitz, Jutta (2017): Rente erst ab 70? Probleme und Perspektiven des Altersübergangs, in: IAQ-Forschungsberichte, Nr. 02/2017.
- Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2018): Ist das österreichische Rentensystem nachhaltig? Wirtschaftsdienst, 98, H. 3, 193 – 199.
- Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2016): Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 96(4), 279-286.
- BMAS (2016): Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin, November 2016. Aufrufbar unter: http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-11-25_BMAS_Gesamtkonzept_Alterssicherung.pdf (10.5.2019).
- BMAS: 3. BMAS-Bericht 2018 zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Teil D: Auswirkungen der Heraufsetzung der Altersgrenzen des Rentenversicherungsberichts (2018).
- BMAS (2018): Rentenversicherungsbericht , Berlin
- Börsch-Supan, Axel; Rausch, Johannes (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, in: MEA Discussion paper Nr. 3-2018.
- Buslei, Hermann; Gallego-Granados, Patricia; Geyer, Johannes; Haan, Peter (2019b): Rente mit 67: Der Arbeitsmarkt für Ältere wird entscheidend sein, in: DIW-Wochenbericht Nr. 16-17, 275-283.
- Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Peters, Michael (2016): Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbständige: merkliche Effekte auch in der mittleren Frist, in: DIW-Wochenbericht Nr. 30, 659-667.
- Destatis (2017): Bevölkerungsentwicklung bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015. Destatis, Wiesbaden, 28. April 2015.
- Deutsche Bundesbank (2016): Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, in: Monatsbericht, 68(8), August 2016, 69-78.
- Ehrentraut, Oliver; Moog, Stefan; Limbers, Jan (2017): Sozialbeitragsentwicklung und Beschäftigung – Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen steigender Beitragssätze in der Sozialversicherung und Finanzierungsalternativen, Prognos-Studie im Auftrag des BDA und der vbw
- European Commission (2018): The 2018 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070), in: Institutional Paper Nr. 079, may 2018. [doi:10.2765/286359]
- Herr, Hansjörg; Alexander Herzog-Stein; Jürgen Kromphardt; Camille Logeay; Patrick Nüß; Toralf Pusch; Thorsten Schulten; Andrew Watt; Rudolf Zwiener (2018): „Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive“, Materialsammlung der Mindestlohnkommission zur Vorbereitung des zweiten Mindestlohnberichts, Berlin
- Herzog-Stein, Alexander; Camille Logeay; Patrick Nüß; Ulli Stein; Rudolf Zwiener (2018): Positive gesamtwirtschaftliche Effekte des gesetzlichen Mindestlohns – eine ökonometrische Analyse, IMK Report 141
- Joebges, Heike; Meinhardt, Volker; Rietzler, Katja; Zwiener, Rudolf (2012): Auf dem Weg in die Altersarmut - Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente. IMK Report, Nr. 73,

Kaltenborn, Bruno; Koch, Susanne; Kress, Ulrike; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd (2003): Sozialabgaben und Beschäftigung, in: MittAB, Heft 4, S. 672 – 688

Krebs, T. ; Scheffel, M.(2017): Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Studie erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Lampert, Thomas; Kroll, Lars Eric; Kuntz, Benjamin; Hoebel, Jens (2018): Gesundheitliche Ungleichheit in Deutschland und im internationalen Vergleich: Zeitliche Entwicklungen und Trends, in: Journal of Health Monitoring, 2018 (3(S1)), 2-25 [DOI 10.17886/RKI-GBE-2018-019].

Meinhardt, V.; Rietzler, K.; Zwiener, R. (2009): Konjunktur und Rentenversicherung – gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen, Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund, veröffentlicht im Juli 2009 als IMK Studies, Nr. 3

Meinhardt, Volker (2018): Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, in: IMK Studies, Nr. 60.

Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin

OECD (2017): Pensions at a Glance 2017 OECD and G20 indicators, Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en

Rietzler, Katja (2012): The IMKs Model of the German Economy - A Structural Macro-Econometric Model. IMK Studies, Nr. 29.

Rürup, Bert et al. (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin, August 2003.

Schmähl, Winfried (2012): Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschuss-Rente“. Weichenstellungen in 120 Jahren „Gesetzliche Rentenversicherung“, in: Wirtschaftsdienst, 2012 (5), 304-313.

Schröder, Gerhard (2003): „Mut zum Frieden – Mut zur Veränderung“ <http://gerhard-schroeder.de/2003/03/14/regierungserklärung-agenda-2010/>

Steffen, Johannes (2018): Übersicht Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-07-13_RV_LVuStab)

Türk, Erik; Blank, Florian; Logeay, Camille; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, in: IMK-Report Nr. 137, April.

Werding, Martin (2013): Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, in: Studie für die Bertelsmann-Stiftung.

Werding, Martin (2019): Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung, in: Kurzstudie für die Bertelsmann-Stiftung, März 2019 [DOI 10.11586/2019015].

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis: Policies to protect the old and promote growth, verfügbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf> (aufgerufen am 05.03.2019).

Zwiener, R. (2018): Mehr und besser bezahlte Arbeit statt „Rente mit 70“ – Modellsimulation einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zur Bewältigung des demografischen Wandels – Policy Brief des IMK, Juni

Impressum

Herausgeber Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Deutschland

Telefon +49 211 7778-312, imk@boeckler.de, www.imk-boeckler.de

Der IMK Policy Brief ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über

http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – ist nur mit Quellenangabe gestattet.
