



BERTELSMANN STIFTUNG | NOVEMBER 2021

Finanzen und soziale Sicherung – Zukunftsperspektiven für den Sozialstaat

Thieß Petersen, Martin Werding, Andreas Esche und Anastasia Hamburg

Die Bevölkerung Deutschlands wird in den nächsten Jahrzehnten stark altern. Für die sozialen Sicherungssysteme bedeutet dies: Eine sinkende Zahl von Erwerbstätigen muss steigende Anforderungen an die Leistungen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung finanzieren, was steigende Sozialversicherungsbeiträge bedeutet. Die daraus resultierende Steigerung der Lohnkosten kann jedoch die Arbeitslosigkeit erhöhen. In jedem Fall ergibt sich eine große Belastung jüngerer und zukünftiger Erwerbspersonen. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, braucht es einen wirtschaftspolitischen Maßnahmenmix.

Ein Ziel der Bertelsmann Stiftung ist die Stärkung der nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Dazu gehört, alle Menschen an Beschäftigung und Wohlstand zu beteiligen und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Letztere verlangt, dass der Staat auf Dauer in der Lage ist, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Der demografische Wandel, den Deutschland in den kommenden Jahrzehnten durchlaufen wird, stellt die Erreichung dieser Ziele infrage. Dafür verantwortlich ist vor allem die Alterung der Bevölkerung. Hier gehen wir der Frage nach, wie sich diese Entwicklung auf die zukünftige Verschuldung des Staatshaushaltes sowie auf die Kosten und Einnahmen der Sozialversicherung und damit auch auf den Arbeitsmarkt auswirken wird.

1. Alterung der Bevölkerung

Niedrige Geburtenraten und steigende Lebenserwartung haben bereits in den letzten Jahrzehnten zu einer Alterung der Bevölkerung in Deutschland geführt. Dieser Prozess wird sich bis 2035 nochmals beschleunigen und anschließend wieder etwas abschwächen. Ein Indikator, der die Alterung beschreibt, ist der Altenquotient. Er bildet das Verhältnis von Personen im Rentenalter zu Personen im erwerbsfähigen Alter ab und gibt an, wie viele Menschen im Alter von 65 Jahren und älter auf 100 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren entfallen.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Altenquotienten in der Zeit von 2000 bis 2080. Die Werte ab 2020 sind Simulationswerte. Sie basieren in der Basisvariante auf folgenden Annahmen: Die Geburtenrate liegt in jedem Jahr bei

1,55 Geburten je Frau. Die Lebenserwartung bei Geburt nimmt bei Frauen alle zehn Jahre um rund 1,1 Jahre zu, die der Männer um rund 1,4 Jahre. Die Nettozuwanderung nach Deutschland (also die Differenz zwischen zugewanderten und ausgewanderten Personen) geht bis 2030 auf 200.000 Menschen pro Jahr zurück und verbleibt dann bis 2080 auf diesem Niveau. Alle diese Annahmen orientieren sich eng an der aktuellen Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2019.

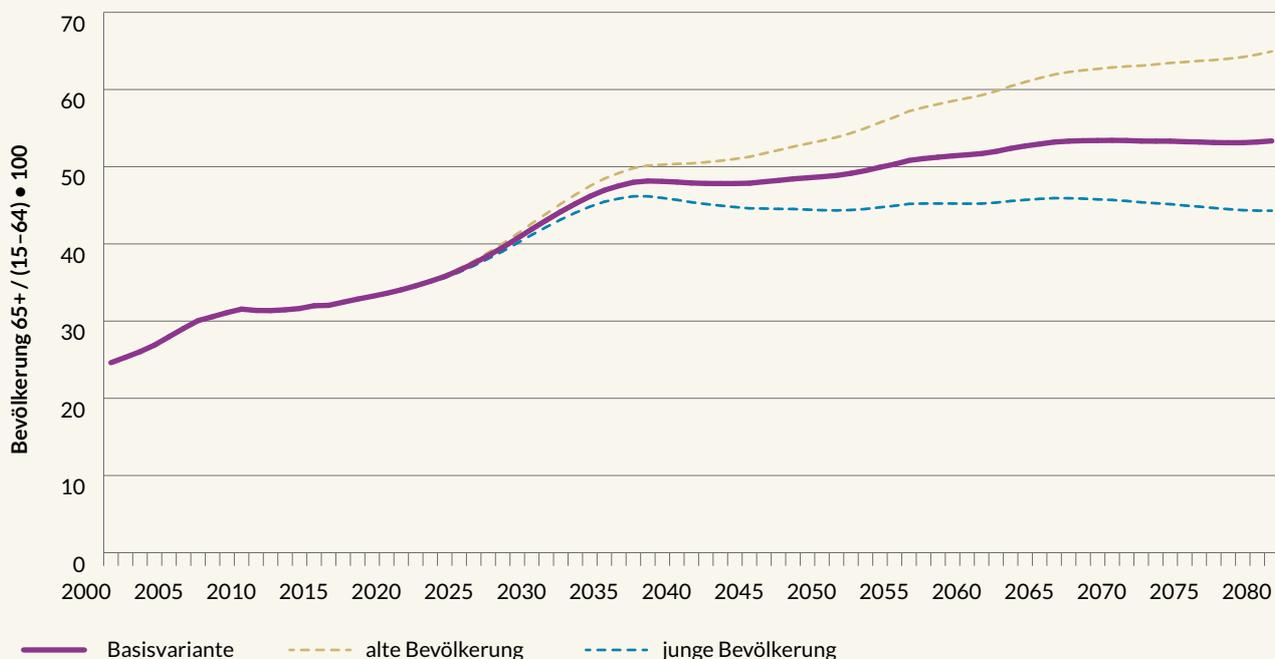
Selbstverständlich ist nicht garantiert, dass diese Annahmen die zukünftige Entwicklung korrekt abbilden. Daher werden verschiedene Szenarien berechnet, in denen die Annahmen zur Geburtenrate, zur Lebenserwartung und zur Zuwanderung verändert werden. Durch eine Kombination besonders günstiger bzw. ungünstiger Annahmen ergeben sich zwei extreme Bevölkerungsprognosen: Wird die Geburtenrate moderat erhöht (auf 1,7 Kinder pro Frau), die Zunahme der Lebenserwartung um vier bis fünf Monate je Zehnjahreszeitraum reduziert und die Nettozuwanderung auf 300.000 Menschen pro Jahr heraufgesetzt, resultiert daraus eine junge Bevölkerung. Eine alte Bevölkerung ergibt sich, wenn die Geburtenrate niedriger ausfällt (1,4 Kinder pro Frau), die Lebenserwartung alle zehn Jahre um vier bis fünf Monate steigt und die Nettozuwanderung bei lediglich 100.000 Menschen pro

Jahr liegt. Diese Variationen ändern jedoch nichts daran, dass die Alterung der Bevölkerung bis 2035 stark zunimmt. Selbst bei einer jungen Bevölkerung verbleibt der Altenquotient anschließend auf dem erreichten Niveau.

2. Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben bis 2080

Um die Auswirkungen der gesellschaftlichen Alterung auf die öffentlichen Finanzen zu berechnen, wird die Entwicklung der demografieabhängigen staatlichen Ausgaben untersucht. Zu ihnen gehören die Ausgaben für die Alterssicherung (also die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung und die öffentliche Förderung der ergänzenden Altersvorsorge), Ausgaben für Gesundheit und Pflege (die gesetzliche Krankenversicherung, die soziale Pflegeversicherung sowie Beihilfen für Beamte und ihre Angehörigen), Ausgaben im Kontext des Arbeitsmarktes und der Grundsicherung (die Arbeitslosenversicherung und sonstige Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit sowie die Grundsicherung nach dem SGB II und dem SGB XII) und schließlich noch staatliche Ausgaben für Bildung und Familien (öffentliche Bildungsaus-

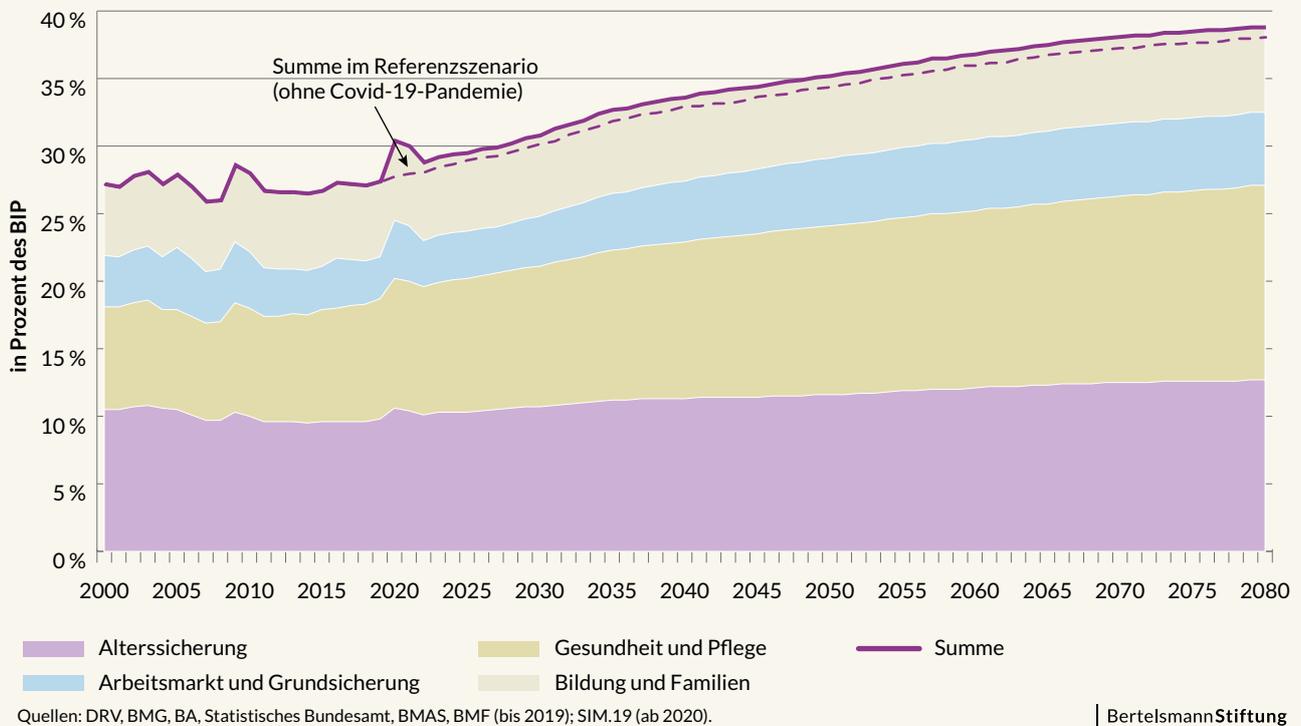
ABBILDUNG 1 Entwicklung des Altenquotienten in Deutschland von 2000 bis 2080



Quellen: Human Mortality Database (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Entwicklung der demografieabhängigen Staatsausgaben in Relation zum BIP zwischen 2000 und 2080, Angaben in Prozent



gaben inklusive der Kindertagesbetreuung sowie die Kerninstrumente der Familienpolitik, also Kindergeld, Kinderfreibeträge und Elterngeld).

Zur Berechnung der entsprechenden Ausgaben wird ein makroökonomisches Modell verwendet, das mit den skizzierten Bevölkerungsprognosen rechnet. Das Modell arbeitet u. a. mit alters- und geschlechtsspezifischen Annahmen zur Erwerbsbeteiligung und berücksichtigt zudem Rückwirkungen der Sozialversicherungsbeiträge auf die Beschäftigung. Die staatlichen Ausgaben, die nicht demografieabhängig sind, werden in dem Sinne konstant gehalten, dass ihr Anteil am BIP im Zeitablauf unverändert bleibt. Um die Auswirkungen steigender Ausgaben auf die öffentlichen Finanzen zu verdeutlichen, werden zuerst die daraus resultierenden Beitragssätze der Sozialversicherungen berechnet. Alternativ dazu werden auch die Sozialbeiträge und alle sonstigen öffentlichen Einnahmen in Prozent des BIP konstant gehalten. Anschließend wird berechnet, wie sich dann die Staatsverschuldung entwickeln würde. Dieser Ansatz erfasst alle demografieabhängigen Ausgaben und berücksichtigt ihren gesamten Anstieg. Weitere Details zu den Annahmen sind Werding (2021) zu entnehmen.

Die Entwicklung der demografieabhängigen staatlichen Ausgaben ist Abbildung 2 zu entnehmen. Zusätzlich zur Basisvariante wird dort auch ein Szenario berechnet, in dem unterstellt wird, dass es keine Covid-19-Pandemie gegeben hat. Es zeigt sich, dass die demografieabhängigen Ausgaben in beiden Varianten bis 2035 mit erhöhtem Tempo steigen, in der Basisvariante von 27,5 Prozent des BIP 2019 auf 32,6 Prozent. Danach steigen diese Ausgaben mit einem etwas geringeren Tempo weiter auf 38,9 Prozent des BIP im Jahr 2080.

Während ein Anstieg der Ausgaben für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege erwartbar ist, überrascht der Anstieg der Ausgaben im Kontext der Arbeitslosigkeit. Auch diese Ausgaben nehmen zu, obwohl bei einer sinkenden Zahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter oft ein Rückgang der Arbeitslosigkeit erwartet wird. Der Grund liegt darin, dass die steigenden Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege zu steigenden Beitragssätzen in den jeweiligen sozialen Sicherungssystemen führen. Für die Unternehmen bedeutet dies einen Anstieg der zu zahlenden Lohnkosten, sodass die Nachfrage nach Arbeitskräften zurückgeht und Arbeitskräfte dort, wo dies machbar ist, durch Maschinen und

TABELLE 1 **Zentrale Indikatoren der Basisvariante**

Indikator	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2050	2080
Wohnbevölkerung in Mio.	80,3	83,3	83,7	83,5	83,0	82,3	80,4	75,8
Altenquotient	31,4	34,0	37,5	43,1	47,5	47,9	48,9	53,3
Demografie-reagible Ausgaben in % des BIP	28,0	30,4	29,6	30,9	32,6	33,7	35,2	38,9
Beitragssätze der Sozialversicherungen in %	39,6	39,8	43,3	45,1	47,9	49,9	53,4	60,1
Arbeitslosenquote in %	7,7	6,5	6,2	6,7	8,0	9,2	11,1	14,4
Gesamtstaatlicher Schuldenstand in % des BIP	82,3	66,7	72,1	67,3	71,5	81,7	116,6	382,6

Quelle: Statistisches Bundesamt (Bevölkerungsstatistik, Mikrozensus, VGR u.a.m.), DRV, BMG, BA, BMAS, BMF, Berechnungen Werding (2010); SIM.19 (ab 2020).

| BertelsmannStiftung

Technologien ersetzt werden. Die privaten Haushalte erhalten ein geringeres Nettoarbeitseinkommen, was zu einer Verringerung ihres Arbeitsangebots führt. Die Beschäftigungsentwicklung gerät dabei entweder mehr von der Nachfrageseite oder mehr von der Angebotsseite unter Druck. Das Ergebnis ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 9,2 Prozent im Jahr 2040 und sogar auf 14,4 Prozent im Jahr 2080 (siehe Tab. 1). Steigende Sozialversicherungsbeiträge können somit – wie in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren – zu einem Wiederanstieg struktureller Arbeitslosigkeit führen. Grund dafür sind nicht zuletzt die Effekte hoher Lohnkosten für die Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland produzierter Güter auf internationalen und heimischen Märkten. Die meisten entwickelten Volkswirtschaften sind – insbesondere in den nächsten zwei Jahrzehnten – von der demografischen Alterung weniger stark betroffen als Deutschland.

Bei den getroffenen Annahmen kommt es ohne ein Gegensteuern zu einem Auseinanderdriften staatlicher Ausgaben und Einnahmen. Die gesamtstaatlichen Schulden würden 2040 eine Höhe von fast 82 Prozent des BIP erreichen und 2080 sogar etwas mehr als 380 Prozent des BIP (siehe Tab. 1). Um dies zu verhindern, bieten sich zahlreiche Handlungsoptionen an. Einige von ihnen werden in den Simulationsrechnungen analysiert.

3. Steigerung von Beschäftigung und Wachstum

Ein Ansatzpunkt ist eine Steigerung der Beschäftigtenzahlen. Eine größere Zahl von Beschäftigten führt zu mehr Beitragszahler:innen. Der Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge kann so gebremst werden. Niedrigere Sozialversicherungsbeiträge wirken der Arbeitslosigkeit und damit auch einem Anstieg der Staatsverschuldung entgegen. Zur Erhöhung der Beschäftigtenzahlen gibt es verschiedene Ansatzpunkte. In den Simulationsrechnungen werden sechs Einzelmaßnahmen berücksichtigt:

1. **Höherer Wanderungssaldo:** Hierzu wird eine höhere Nettozuwanderung als in der Basisvariante angenommen (wie bei einer jungen Bevölkerung nach Abbildung 1: in Höhe von langfristig 300.000 Personen pro Jahr statt 200.000). Dabei wird unterstellt, dass es sich bei diesen Personen vor allem um Arbeitsmigrant:innen und möglichst um qualifizierte Fachkräfte handelt, die die Beschäftigung erhöhen. Dies entlastet die Systeme der sozialen Sicherung, weil es zusätzliche Beitragszahler:innen gibt. Allerdings erwerben die zugewanderten Erwerbstätigen auch Rentenansprüche, die beim Erreichen des Renteneintrittsalters zu entsprechenden Auszahlungen führen.
2. **Schnellere Integration:** Bezüglich einer schnelleren Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt wird angenommen, dass sich die Erwerbsquoten der Zugewanderten doppelt so schnell wie in der Vergangenheit (in sieben Jahren

TABELLE 2A Auswirkungen einer Steigerung von Beschäftigung und Wachstum auf die demografieabhängigen staatlichen Ausgaben

Indikator	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2050	2080
Basisvariante: Demografie-reagible staatliche Ausgaben in % des BIP	28,0	30,4	29,6	30,9	32,6	33,7	35,2	38,9
	Abweichungen von der Basisvariante in Prozentpunkten							
Höherer Wanderungssaldo	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,7	-0,9
Schnellere Integration	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,5
Höhere Frauenerwerbsbeteiligung	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8
Höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte	0,0	0,0	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,6
Höhere Fertilität	0,0	0,0	0,0	+0,2	+0,3	+0,4	+0,3	-0,6
Verbesserte Bildung und Gesundheit	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7	-0,9

Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR, 2010); SIM.19 (ab 2020). | BertelsmannStiftung

TABELLE 2B Auswirkungen einer Steigerung von Beschäftigung und Wachstum auf die Beitragssätze der Sozialversicherungen

Indikator	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2050	2080
Basisvariante: Beitragssätze in %	39,6	39,8	43,3	45,1	47,9	49,9	53,4	60,1
	Abweichungen von der Basisvariante in Prozentpunkten							
Höherer Wanderungssaldo	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,5	-0,8	-0,3
Schnellere Integration	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,5
Höhere Frauenerwerbsbeteiligung	0,0	0,0	-0,3	-0,6	-0,7	-0,8	-1,0	-1,2
Höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,6	-0,7
Höhere Fertilität	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,1	-0,2	-1,7
Verbesserte Bildung und Gesundheit	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,6	-0,9	-1,2

Quellen: DRV, BMG, BA (2010); SIM.19 (ab 2020). | BertelsmannStiftung

statt in 14 Jahren) an die Erwerbsquoten der bereits ansässigen Bevölkerung annähern bzw. angleichen. Das entlastet die öffentlichen Haushalte sowohl über steigende Einnahmen als auch über geringere Ausgaben zur Versorgung erwerbsloser Personen.

- Höhere Frauenerwerbsbeteiligung:** Angenommen wird, dass sich die Erwerbsquote der Frauen bis 2060 auf 99 Prozent der Erwerbsquote jeweils gleich alter Männer steigert und

sich somit der Erwerbsquote der Männer angleicht. Dies entspricht dem Vorbild einiger skandinavischer Länder. Zudem wird angenommen, dass sich auch das in Stunden gemessene Arbeitsvolumen der Frauen erhöht, was angesichts des momentan hohen Anteils von teilzeitbeschäftigten Frauen möglich ist. Die dafür notwendige Voraussetzung wäre allerdings, dass die derzeit vor allem von Frauen geleistete Sorgearbeit (z. B. Kinderbetreuung, Pflege) durch den Ausbau der entsprechenden Dienstleistungsinfrastruktur kompensiert wird.

4. **Höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte:** Es wird angenommen, dass sich der tatsächliche durchschnittliche Renteneintritt dadurch nach hinten verschiebt, dass es weniger vorzeitige Renteneintritte gibt. Das faktische Renteneintrittsalter rückt näher an die Regelaltersgrenze heran.
5. **Höhere Fertilität:** Die Annahme dieser Variation besteht darin, dass die Zahl der Geburten je Frau bis 2030 auf 1,7 steigt und danach konstant bleibt (wiederum wie bei einer jungen Bevölkerung nach Abbildung 1; in der Basisvariante beträgt die Geburtenrate 1,55). Kurzfristig wirkt sich eine höhere Geburtenrate zwar negativ auf die öffentlichen Finanzen aus – aufgrund steigender Ausgaben für Bildung und Kinderbetreuung sowie einer geringeren Erwerbsbeteiligung der Eltern. Langfristig hat die daraus resultierende Verjüngung der Bevölkerung jedoch positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen.
6. **Verbesserte Bildung und Gesundheit:** Eine Verbesserung des Bildungsniveaus der Menschen wirkt sich günstig auf ihren Gesundheitszustand aus und hat positive Effekte für ihre Produktivität und ihre Erwerbsbeteiligung. Empirische Untersuchungen zeigen, dass gesündere Menschen dem Arbeitsmarkt länger zur Verfügung stehen und dass besser ausgebildete Personen auch bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Beides sorgt für einen höheren Beschäftigungsgrad, der die öffentlichen Finanzen entlastet.

Die Auswirkungen dieser sechs Maßnahmen auf die öffentlichen Finanzen werden exemplarisch an ihrem Einfluss auf die Höhe der demografieabhängigen Staatsausgaben (Tab. 2a) und auf die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge (Tab. 2b) dargestellt. Es zeigt sich, dass alle sechs Einzelmaßnahmen für sich genommen zwar die öffentlichen Finanzen entlasten, dass die Effekte jedoch begrenzt sind. Kombinationen von Maßnahmen können die Anspannungen der öffentlichen Finanzen stärker verringern (vgl. dazu Werding 2021: S. 34 ff.), erfordern aber erhebliche politische Anstrengungen. So setzt etwa eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote sowohl Verbesserungen der Anreizstrukturen (Stichwort Ehegattensplitting) als auch die Bereitstellung leistungsfähigerer unterstützender Infrastruktur voraus, die wiederum selbst zunächst höhere Belastungen der öffentlichen Haushalte mit sich bringen, bevor die entlastenden Effekte durchschlagen.

BOX 1 Die Rolle der Arbeitsproduktivität

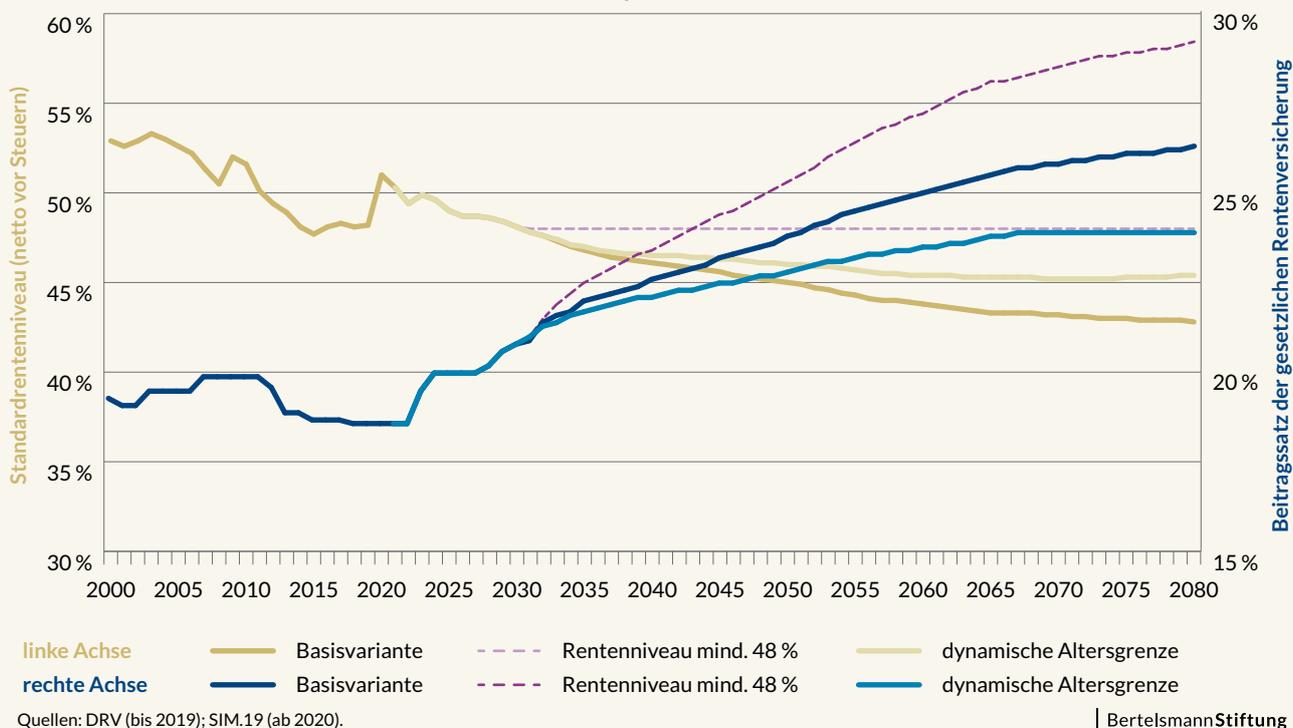
Eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität – sei es über eine bessere Bildung oder den vermehrten Einsatz von Maschinen und digitalen Technologien – führt zu höheren Lohnzahlungen. Das bedeutet höhere Beitragseinnahmen für die sozialen Sicherungssysteme und entlastet diese. Allerdings werden damit auch höhere Rentenanprüche erworben. Das bedeutet höhere Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und belastet die öffentlichen Finanzen. Langfristig hat eine höhere Produktivität somit kaum Effekte – sofern, wie hier, die Ausgaben in Relation zum BIP oder die Sozialversicherungsbeiträge betrachtet werden. Absolut betrachtet haben Produktivitätssteigerungen für die Betroffenen positive Effekte: Egal ob das Rentenniveau in Zukunft sinkt oder auf z. B. 48 Prozent des laufenden Durchschnittsentgelts der Beitragszahler:innen fixiert wird, macht es natürlich einen Unterschied, ob dieses Durchschnittsentgelt bis 2080 auf dem Niveau des Jahres 2019 eingefroren bleibt oder jedes Jahr um ein oder zwei Prozente wächst.

4. Änderungen im System der sozialen Sicherung

Die bisher behandelten Maßnahmen führen über ein höheres Beschäftigungsniveau zu einem höheren BIP. Daneben kann eine Entlastung der öffentlichen Finanzen auch durch Änderungen im System der sozialen Sicherung erfolgen. Hierzu werden fünf Maßnahmen simuliert.

Ein Maßnahmenpaket betrifft die gesetzliche Rentenversicherung. Ausgangspunkt sind die aktuellen Regelungen. Dieses zuzufolge soll das Rentenniveau bis 2025 bei mindestens 48 Prozent liegen und der Beitragssatz soll 20 Prozent nicht übersteigen. Wenn diese Regelung nach 2025 nicht mehr gilt, sinkt das Rentenniveau nach geltendem Recht bis 2080 auf knapp 43 Prozent. Trotzdem steigen die Beitragssätze bis 2080 auf etwas mehr als 26 Prozent (siehe Abb. 3).

ABBILDUNG 3 Rentenniveau und Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung zwischen 2000 und 2080 (Basisvariante und Reformszenarien), Angaben in Prozent



BOX 2 Das Rentenniveau

Das Rentenniveau wird berechnet als das Standardrentenniveau netto vor Steuern. Die Standardrente ist dabei die Rente, die nach 45 Beitragsjahren mit dem jeweils durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelt erzielt wird. Die im Text genannten 48 Prozent beziehen sich auf das jeweilige laufende Durchschnittsentgelt der noch arbeitenden Versicherten. Abgezogen werden dabei die Sozialversicherungsbeiträge, die auf Renten und Arbeitslöhne erhoben werden („netto“), aber nicht die individuell zu zahlende Einkommen- oder Lohnsteuer („vor Steuern“).

In einem ersten Szenario wird das Rentenniveau auch nach 2025 auf mindestens 48 Prozent fixiert. Daraus folgen steigende Beitragssätze, die 2080 rund 29 Prozent erreichen (siehe Abb. 3), was negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. In einem

zweiten Szenario wird zusätzlich zum Rentenniveau der Beitragssatz auf maximal 20 Prozent begrenzt. Das hat zur Folge, dass die in der Rentenkasse auftretenden Fehlbeträge durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden müssen. Der Bundeszuschuss steigt von 92,4 Milliarden Euro bzw. 2,9 Prozent des BIP im Jahr 2019 auf rund 480 Milliarden Euro bzw. 8,4 Prozent des BIP im Jahr 2080. Um die genannten Euro-Beträge besser vergleichen zu können, werden sie einheitlich in Preisen von 2015 angegeben.

Abbildung 3 enthält ein drittes Szenario: das einer dynamischen Altersgrenze. In ihm wird das Renteneintrittsalter ab 2030 an die steigende Lebenserwartung angepasst. Bei einer Zunahme der Lebenserwartung um ein Jahr werden zwei Drittel dieses Jahres der Erwerbsarbeit zugeschlagen und ein Drittel dem Rentenbezug. Das Rentenniveau lässt sich so langfristig bei 45 Prozent stabilisieren, der Beitragssatz steigt langfristig auf rund 24 Prozent (siehe Abb. 3).

Zwei weitere Szenarien betreffen Effizienzgewinne in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Es wird angenommen, dass die Kosten dort um jeweils zehn Prozent gesenkt werden können.

TABELLE 3A Auswirkungen von Änderungen im System der sozialen Sicherung auf die demografieabhängigen staatlichen Ausgaben

Indikator	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2050	2080
Basisvariante: Demografie-reagible staatliche Ausgaben in % des BIP	20,8	30,4	29,6	30,9	32,6	33,7	35,2	38,9
	Abweichungen von der Basisvariante in Prozentpunkten							
Rentenniveau mind. 48 %	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,1	+0,3	+0,5	+1,0
Rentenniveau mind. 48 % und Beitragssatz max. 20 %	0,0	0,0	0,0	+0,1	+0,4	+0,4	+0,6	+1,4
Dynamische Altersgrenze	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,5	-1,2	-3,0
Effizientere Versorgung in der gesetzl. Krankenversicherung	0,0	0,0	-0,2	-0,6	-1,1	-1,3	-1,5	-1,5
Effizientere Versorgung in der gesetzl. Pflegeversicherung	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2

Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR, 2010); SIM.19 (ab 2020). | BertelsmannStiftung

TABELLE 3B Auswirkungen von Änderungen im System der sozialen Sicherung auf die Beitragssätze der Sozialversicherungen

Indikator	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2050	2080
Basisvariante: Beitragssätze in %	39,6	39,8	43,3	45,1	47,9	49,9	53,4	60,1
	Abweichungen von der Basisvariante in Prozentpunkten							
Rentenniveau mind. 48 %	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,4	+0,7	+1,2	+2,4
Rentenniveau mind. 48 % und Beitragssatz max. 20 %	0,0	0,0	0,0	-0,7	-2,1	-3,0	-4,8	-8,6
Dynamische Altersgrenze	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,6	-1,5	-3,8
Effizientere Versorgung in der gesetzl. Krankenversicherung	0,0	0,0	-0,6	-1,7	-2,6	-3,2	-3,6	-3,9
Effizientere Versorgung in der gesetzl. Pflegeversicherung	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5

Quellen: DRV, BMG, BA (2010); SIM.19 (ab 2020). | BertelsmannStiftung

nen, ohne dass es zu Qualitätseinbußen kommt. Es werden also keine Leistungskürzungen angestrebt, sondern lediglich empirisch geschätzte Effizienzgewinne, die sich allerdings auch nicht negativ auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten auswirken dürfen. Denkbare Maßnahmen wären hier z. B. direkte Vertragsbeziehungen zwischen Krankenversicherungen und Krankenhäusern oder Ärzt:innen, Verbesserungen bei der Schnittstellenproblematik an den verschiedenen Sektorengrenzen im Gesundheitssystem sowie Anpassungen bei den Rahmenbedingungen für innovative Organi-

sations- und Versorgungsformen im Pflegesystem. In den entsprechenden Szenarien reduzieren sich die Beitragssätze der sozialen Sicherung sowie die demografieabhängigen Ausgaben gegenüber der Basisvariante.

Die Auswirkungen aller fünf Maßnahmen auf die öffentlichen Finanzen werden wiederum exemplarisch anhand ihres Einflusses auf die Höhe der demografieabhängigen Staatsausgaben (Tab. 3a) und auf die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge (Tab. 3b) dargestellt.

Selbst wenn das Szenario einer dynamischen Altersgrenze als am ehesten umsetzbar erscheint, sind auch hier politische Flankierungen notwendig. So müssen beispielsweise solche Fälle abgesichert werden, in denen eine Beschäftigung aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich ist. Im Szenario zur gesetzlichen Pflegeversicherung muss ein Weg gefunden werden, auf dem einerseits demografieabhängige Ausgaben gesenkt werden und andererseits die langfristige Beschäftigungsfähigkeit von Pflegefachpersonen durch die Umgestaltung der Strukturen und Prozesse der Arbeitsorganisation im Pflegesystem nachhaltig verbessert wird.

5. Wirtschaftspolitische Implikationen

Die Alterung der Gesellschaft setzt die öffentlichen Finanzen erheblich unter Druck. Die Anspannung der öffentlichen Finanzen, die sich aus der Covid-19-Pandemie ergibt, wird dadurch verstärkt. Anpassungen der Wirtschaft und der sozialen Sicherungssysteme an den demografischen Wandel haben ökonomische und soziale Kosten. Diese müssen in einer Sozialen Marktwirtschaft von allen Mitgliedern der Gesellschaft getragen werden.

Die präsentierten Simulationsergebnisse zeigen, dass am besten eine Vielzahl von Maßnahmen im Verbund ergriffen wird. Einzelne Maßnahmen isoliert umzusetzen, hat keine ausreichenden Wirkungen, um die starke Alterung zu bewältigen. Verstärkt man die einzelnen Maßnahmen, erzeugt dies einseitige Belastungen bestimmter Personengruppen, die zu sozialen Spannungen und politischen Polarisierungen führen. Erforderlich ist vielmehr ein integriertes und koordiniertes Vorgehen. Dazu gehört auch die Berücksichtigung weiterer Instrumente, die von dem verwendeten Modell nicht umfassend analysiert werden können. Zu denken ist dabei etwa an Änderungen im Steuersystem (also eine Steigerung der staatlichen Einnahmequote), an eine Senkung von staatlichen Ausgaben, die nicht zu den demografieabhängigen Ausgaben zählen (z. B. Subventionen), an eine Förderung der Beteiligung der Bürger:innen am Produktivvermögen oder an einen verstärkten Einsatz von Maschinen und digitalen Technologien in der Produktion, um altersbedingt fehlende Arbeitskräfte zu ersetzen.

Wichtig ist in jedem Fall ein rasches Handeln. Noch sind viele Menschen der geburtenstarken Jahrgänge – also die zwischen 1955 bis 1969 Geborenen der „Baby-Boomer-Generation“ – im erwerbsfähigen Alter. Je mehr von ihnen in Rente gehen, desto größer werden die Anspannungen der öffentlichen Finanzen.

Literatur

Werding, M. (2021). Demografische Alterung und öffentliche Finanzen: Wie geht es nach der Covid-19-Krise weiter? Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256 | 33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0 | www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich | Anastasia Hamburg (anastasia.hamburg@bertelsmann-stiftung.de, +49 5241 81-81500)

Autoren | Dr. Thieß Petersen, Prof. Dr. Martin Werding, Andreas Esche und Anastasia Hamburg

Grafikdesign | Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis | © TimeShops – stock.adobe.com

BSt ID-1304

DOI 10.11586/2021113