



Demografische Alterung und öffentliche Finanzen

Wie geht es nach der Covid-19-Krise weiter?

Demografische Alterung und öffentliche Finanzen

Wie geht es nach der Covid-19-Krise weiter?

Prof. Dr. Martin Werding

Inhalt

	Abstract	6
1	Einleitung	7
2	Grundlagen der Simulationen	8
	2.1 Demografische Entwicklung	8
	2.2 Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum	11
3	Auswirkungen der demografischen Alterung unter dem geltenden Recht	14
	3.1 Sozialausgaben und Sozialversicherungsbeträge	14
	3.2 Auswirkungen auf die öffentliche Finanzen	20
	3.3 Effekte der jüngsten Reformen	23
4	Alternativszenarien: Wie lassen sich Beschäftigung und Wachstum steigern?	26
	4.1 Zuwanderung und Integration	26
	4.2 Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften	29
	4.3 Fertilität, Bildung und Gesundheit	32
5	Reformszenarien: Was bringen Reformen im sozialen Sicherungssystem?	35
	5.1 Alterssicherung	35
	5.2 Gesundheit und Pflege	38
	5.3 Auswirkungen auf Sozialfinanzen und öffentliche Haushalte	41
6	Schlussfolgerungen	45
	Literatur	48
	Anhang	53

Abbildungen

Abbildung 1: Demografische Entwicklung (2000–2080)	10
a) Wohnbevölkerung	
b) Altenquotient	
Abbildung 2: Gesamtwirtschaftliche Effekte der Covid-19-Pandemie	12
a) Reales Wirtschaftswachstum (2015-2026)	
b) Bruttoinlandsprodukt (2015-2026)	
c) Erwerbslosenquote (2015-2026)	
Abbildung 3: Erwerbspersonen und Erwerbstätige (2000-2080)	13
Abbildung 4: Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080) – Basisvariante	17
Abbildung 5: Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080) – Basisvariante	19
Abbildung 6: Gesamtstaatliche Finanzen (2000-2080) – Basisvariante	21
a) Primär- und Finanzierungssaldo	
b) Schuldenstand	
Abbildung 7: Effekte der Reformen von GRV, GKV und SPV seit 2014	25
a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)	
b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)	
Abbildung 8: Effekte höherer Zuwanderung und schnellerer Integration	28
a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)	
b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)	
Abbildung 9: Effekte höherer Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften	31
a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)	
b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)	
Abbildung 10: Effekte höherer Fertilität und besserer Bildung	34
a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)	
b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)	
Abbildung 11: Rentenniveau und Beitragssatz der GRV – Effekte von Reformen (2000-2080)	37
Abbildung 12: Beitragssätze der GKV und der SPV – Effekte von Reformen (2000-2080)	40
a) Gesetzliche Krankenversicherung	
b) Soziale Pflegeversicherung	
Abbildung 13: Effekte von Reformen für die Sozialfinanzen	42
a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)	
b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)	
Abbildung 14: Effekte von Reformen für die gesamtstaatlichen Finanzen (2000-2080)	44
a) Primär- und Finanzierungssaldo	
b) Schuldenstand	

Tabellen

Tabelle A.1:	Annahmen für die Basisvariante	53
Tabelle A.2:	Demografie-reagible Ausgaben – Varianten	54
Tabelle A.3:	Beitragssätze der Sozialversicherungen – Varianten	55
Tabelle A.4:	Primärer Finanzierungssaldo des gesamtstaatlichen Haushalts – Varianten	56
Tabelle A.5:	Gesamtstaatlicher Schuldenstand (Maastricht-Definition) – Varianten	57

Abstract

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland sind nicht langfristig tragfähig. Ursache dafür sind die absehbaren Effekte des ausgeprägten demografischen Alterungsprozesses, der demnächst in eine akute Phase tritt. Die vorliegende Studie zeigt dies mit Hilfe von Langfrist-Simulationen, die bis 2080 reichen. Neben einer Basisvariante auf Basis des geltenden Rechts und aus heutiger Sicht plausibler Annahmen zur Entwicklung von Demografie, Arbeitsmarkt, Wirtschaftswachstum und öffentlichen Ausgaben werden dabei auch zahlreiche Alternativszenarien betrachtet. Untersucht wird dabei zunächst, wie die aktuelle Covid-19-Krise oder die jüngsten, ausgabensteigernd wirkenden Reformen an gesetzlicher Rentenversicherung (GRV) und sozialer Pflegeversicherung (SPV) die erwartete Anspannung der öffentlichen Finanzen verstärken. Anschließend wird veranschaulicht, wie Maßnahmen zur Steigerung von Beschäftigung und Wachstum – etwa im Bereich der Migrationspolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Bildungspolitik sowie der Gesundheitsförderung – und gezielte Reformen zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung in GRV, gesetzlicher Krankenversicherung (GKV) und SPV dazu beitragen können, die demografische Alterung zu bewältigen.

1 Einleitung

Deutschland steht – wie schon seit Langem absehbar – mittlerweile unmittelbar vor einer akuten Phase der demografischen Alterung. Unter dem derzeit geltenden Recht erzeugt dies in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und zeitlich versetzt auch in der sozialen Pflegeversicherung (SPV) eine zunehmende Spannung zwischen den zu gewährenden Leistungen und ihrer Finanzierung aus Sozialbeiträgen sowie teilweise auch aus Steuern. Aus heutiger Sicht wird sich diese Spannung, die praktisch ab sofort einsetzt, bis etwa 2035 zusehends verschärfen und danach im Zeitraum bis 2080 nicht wieder zurückgehen. Vielmehr wird sie anhaltend hoch bleiben und vermutlich sogar langsam weiter zunehmen. Nach einer Serie vorausschauender Reformen in den Jahren 2001 bis 2007 wurden in den letzten zwei Legislaturperioden keine weiteren Maßnahmen ergriffen, um die Effekte der demografischen Alterung für die Sozialfinanzen und den gesamten öffentlichen Haushalt einzudämmen. Speziell im Bereich der Renten- und der Pflegeversicherung wurden sogar Änderungen vorgenommen, die den erwarteten Anstieg der Ausgaben dieser Systeme in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter verstärken.

Überlagert werden diese Entwicklungen aktuell und wohl noch einige Jahre durch Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der daraus resultierenden Wirtschaftskrise und zur Stabilisierung der Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen getroffen wurden und werden. Für 2020 und 2021 resultieren daraus – nach einem längerfristigen Rückgang der Schuldenstandsquote in den Jahren zuvor – neue Rekordstände bei der Kreditaufnahme des Bundes und im gesamtstaatlichen Haushalt. Die Bewältigung dieser finanziellen Lasten geht daher nahtlos über in die Phase wachsender Anspannung der öffentlichen Finanzen durch die demografische Alterung. Finanzpolitische Handlungsspielräume, die vor Ausbruch der Pandemie noch bestanden, um diese Effekte für eine gewisse Zeit abzufedern, sind dadurch verschwunden. Umso drängender werden Fragen dazu, wie sich Lage und Perspektiven der Entwicklung der Sozialfinanzen und der gesamten öffentlichen Finanzen unter dem geltenden Recht darstellen, wie dies durch Änderungen der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst werden könnte und welche Auswirkungen gezielte Reformen in einzelnen, von der demografischen Alterung besonders betroffenen Politikfeldern entfalten könnten.

Die hier zu diesen Fragen vorgelegten Langfrist-Simulationen wurden mit Hilfe des Simulationsmodells SIM.19 (*Social Insurance Model, Version 2019*)¹ erstellt. Die Berechnungen knüpfen an eine Reihe früherer Studien im Auftrag der Bertelsmann Stiftung mit unterschiedlichen Schwerpunkten an (Werding 2013b; 2018; Werding und Läßle 2019). Berücksichtigt werden daneben zahlreiche weitere Einsichten, zu denen die Stiftung in den vergangenen Jahren Studien anderer Forscher:innen und Forschergruppen veröffentlicht hat.

Mit den zugrundeliegenden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie der erwarteten Entwicklung von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum werden in Abschnitt 2 zunächst Grundlagen der Simulationen behandelt. Anschließend werden die vor diesem Hintergrund absehbaren Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Sozialfinanzen und den gesamtstaatlichen Haushalt unter dem derzeit geltenden Recht vorgestellt (Abschnitt 3). Beleuchtet wird dabei auch, wie Effekte der Covid-19-Pandemie sowie einiger erst in jüngerer Zeit vorgenommener Rechtsänderungen die Simulationsergebnisse beeinflussen. In weiteren Schritten werden dann eine Reihe von Alternativszenarien betrachtet. Dabei wird zum einen geprüft, inwiefern günstigere Entwicklungen von Beschäftigung und Wachstum dazu beitragen können, die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die öffentlichen Finanzen ohne Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen einzudämmen (Abschnitt 4). Zum anderen werden Szenarien gebildet, mit denen Effekte von Reformen des für die Entwicklung der Sozialfinanzen relevanten Rechts untersucht werden (Abschnitt 5). Am Ende der Studie werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen (Abschnitt 6).

¹ Die Nummerierung der Modellversion zeigt an, dass im Modell aufgrund der jüngsten Aktualisierungen Ist-Daten verwendet werden, die durchgängig bis 2019 (teilweise bis 2020) reichen. Für eine Dokumentation von Datengrundlagen, Methoden und Modellierungen vgl. Werding (2013a).

2 Grundlagen der Simulationen

Zahlreiche Rahmendaten für die Effekte des mittlerweile unmittelbar bevorstehenden demografischen Alterungsprozesses haben sich in Deutschland in den letzten Jahren – bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie – günstig entwickelt. Dies gilt sogar für die demografische Entwicklung selbst: Negative Wanderungssalden der Jahre 2008/09 sind anschließend rasch in eine nennenswerte Nettozuwanderung umgeschlagen, die seit 2012 jedes Jahr deutlich über dem langjährigen Durchschnitt liegt. Unter den Zugewanderten sind, neben vielen Flüchtlingen, auch zahlreiche qualifizierte Arbeitsmigrant:innen aus anderen EU- und OECD-Ländern. Die Geburtenziffer, die – zumindest in Westdeutschland – zuvor 40 Jahre recht konstant auf niedrigem Niveau verharrte, hat sich zuletzt wieder leicht erhöht. Besonders hervorzuheben ist die Entwicklung des Arbeitsmarktes vor der aktuellen Krise. Nach einem jahrzehntelangen Aufwärtstrend hatte die Arbeitslosigkeit 2005 einen historischen Höchststand erreicht. Seither ist sie trendmäßig durchgängig gesunken und hat sich bis 2019 mehr als halbiert. Die Erwerbstätigkeit und auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind dabei deutlich gestiegen.

Wenn sich diese Entwicklungen zuletzt ungebrochen fortgesetzt hätten, wäre Deutschland in einer Situation großer ökonomischer Stärke in den anziehenden Alterungsprozess getreten. Der Ausbruch der neuartigen Erkrankung Covid-19, die von der WHO am 12. März 2020 zur Pandemie erklärt wurde, bedeutet jedoch eine Zäsur, deren mittel- bis langfristige Auswirkungen derzeit erst in Umrissen erkennbar werden. Zugleich wurden in den 2010er Jahren Reformen vertagt, mit denen das soziale Sicherungssystem besser auf die bevorstehenden Anspannungen hätte vorbereitet werden können, und stattdessen einige Schritte in die entgegengesetzte Richtung getan. Vor diesem Hintergrund werden nun zunächst Grundlagen für Simulationen erarbeitet, mit denen in weiteren Schritten die zukünftige Entwicklung besonders von der Demografie beeinflusster öffentlicher Ausgaben und der gesamten öffentlichen Finanzen unter dem derzeit geltenden Recht (vgl. Abschnitt 3) und dann verschiedene Alternativ- und Reformszenarien (vgl. Abschnitte 4 und 5) beleuchtet werden.

2.1 Demografische Entwicklung

Ausgangspunkt aller weiteren Simulationen sind Bevölkerungsprojektionen, mit denen die derzeitige Wohnbevölkerung und deren Altersstruktur, gestützt auf Annahmen zur zukünftigen Entwicklung von Fertilität, Mortalität und Migration, bis 2080 fortgeschrieben werden. Die Annahmen für das Referenzszenario des Modells SIM.19 und die Basisvariante der hier angestellten Simulationen lehnen sich eng an die mittleren Annahmen an, die das Statistische Bundesamt (2019) für seine letzte offizielle Vorausberechnung getroffen hat.² Unterstellt wird dabei, dass sich die zusammengefasste Geburtenziffer dauerhaft beim Durchschnittswert der Jahre 2015–20 von 1,55 (Geburten je Frau) stabilisiert, dass die Lebenserwartung bei Geburt für Frauen alle zehn Jahre um gut 1,1 Jahre (von derzeit 83,4 Jahren bis 2060 auf 88,1 Jahre, danach linear weiter) und für Männer um rund 1,4 Jahre (von derzeit 78,5 Jahren bis 2060 auf 84,4 Jahre) zunimmt und dass der Wanderungssaldo – nach einem Auslaufen der immer noch anhaltenden Welle der letzten zehn Jahre – ab 2030 Jahr um Jahr bei +200.000 Personen im Jahr liegt.

Um zu beurteilen, ob diese Annahmen zur langfristigen Entwicklung der Determinanten der Bevölkerungsbewegung aufgrund der Covid-19-Pandemie revidiert werden sollten, ist es derzeit noch zu früh. Allerdings halten sich selbst die temporären Effekte der Pandemie bisher sehr in Grenzen. So ist die Geburtenziffer 2020 gegenüber dem Vorjahr minimal zurückgegangen (von 1,54 auf 1,53; Statistisches Bundesamt 2021a); in den Monaten Januar bis Mai 2021 ergab sich dagegen ein geringer Anstieg der Geburtenzahlen gegenüber den Vorjahreswerten (Statistisches Bundesamt 2021b), der sich jedoch im Bereich der üblichen Schwankungen solcher Zahlen

² Allerdings beziehen sich die jüngsten amtlichen Bevölkerungsprojektionen – wie seit der „12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ des Statistischen Bundesamtes (2009) – nur auf einen Zeithorizont bis 2060. Um den bevorstehenden demografischen Alterungsprozess und mögliche Effekte abweichender Annahmen dazu voll in den Blick zu nehmen, erweist sich dies mittlerweile als recht kurz.

bewegt. Trotz der mit Covid-19 in Verbindung gebrachten Zahl von Todesfällen, die ganz überwiegend auf über-75-Jährige entfielen, hat sich die Lebenserwartung bei Geburt 2020 – wenn auch nur minimal – weiter erhöht (Statistisches Bundesamt 2021c); die Zahl der Personen im Alter 100 und darüber erreichte einen neuen Höchststand (Statistisches Bundesamt 2021d). Der Wanderungssaldo ist 2020 zwar erkennbar zurückgegangen, auf 220.000 (2019: 327.000; Statistisches Bundesamt 2021e). Er liegt damit aber immer noch leicht über dem langjährigen Durchschnittswert und basiert auf Brutto-Zuwanderungen, die 2020 mit rund 1,2 Millionen Personen unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie als erstaunlich hoch erscheinen.

Um zu zeigen, wie die langfristige demografische Entwicklung auf Änderungen der genannten Basisannahmen reagiert, werden hier – wiederum in enger Anlehnung an die Varianten der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) – ergänzend jeweils auch moderate, aus heutiger Sicht aber nicht unplausible Abweichungen nach oben und unten betrachtet. Angenommen wird dabei, dass die zusammengefasste Geburtenziffer bis 2030 weiter auf 1,7 ansteigt bzw. wieder auf ihren langjährigen Durchschnittswert von 1,4 sinkt, dass die Lebenserwartung bei Geburt für Männer und Frauen alle zehn Jahre um vier bis fünf Monate weniger stark bzw. stärker zunimmt (bis 2060: $\pm 1,5$ bis $\pm 1,9$ Jahre, danach lineare Fortsetzung der jeweiligen Trends) und dass der Wanderungssaldo ab 2030 +300.000 bzw. +100.000 Personen pro Jahr beträgt. Alle diese abweichenden Annahmen lassen sich dabei zu zwei Alternativszenarien mit einer „jungen“ und einer „alten Bevölkerung“ kombinieren.³

Für die Größe der Wohnbevölkerung ergeben sich aus den verschiedenen Annahmekombinationen spürbare Effekte (vgl. Abbildung 1). So sinkt sie in der hier entwickelten Basisvariante von derzeit gut 83 Mio. – nach einem leichten Anstieg, der noch bis 2025 anhält – bis 2040 auf rund 82 Mio., bis 2060 auf rund 78 Mio. und bis 2080 weiter auf knapp 76 Mio. Personen. Die „junge Bevölkerung“ bleibt dagegen im gesamten Simulationszeitraum annähernd konstant, mit lang andauernden Schwankungen um rund 84 Mio. Personen. Die „alte Bevölkerung“ geht nach 2025 deutlicher zurück, bis 2040 auf zunächst rund 80 Mio., bis 2060 auf rund 73 Mio. und bis 2080 auf 66,5 Mio. Personen. Dass die Wohnbevölkerung im Zuge des bevorstehenden Alterungsprozesses schrumpft, ist somit aus heutiger Sicht zwar wahrscheinlich, aber keinesfalls sicher. In jedem Fall dürfte der Rückgang der Bevölkerungszahl nicht so ausgeprägt ausfallen, wie dies – vor allem vor dem Hintergrund niedrigerer Wanderungssalden – in der Vergangenheit geraume Zeit erwartet wurde.

Als weit weniger variabel erweisen sich die absehbaren Veränderungen der Altersstruktur der Wohnbevölkerung. Abbildung 1 weist auch die Entwicklung des Altenquotienten (in seiner international gängigsten Definition) aus. Für diesen Quotienten zeigt sich in der Basisvariante bis Mitte der 2030er-Jahre ein deutlicher Anstieg, der sich vor allem zwischen 2050 und 2070 mit verringertem Tempo weiter fortsetzt. Der Vergleich mit den Varianten einer „jungen“ oder „alten Bevölkerung“ belegt zudem, dass die Unsicherheiten über das Ausmaß des Alterungsprozesses bis etwa 2040 nicht groß sind. Bis dahin ergibt sich in jedem Fall eine annähernde Verdoppelung des Altenquotienten gegenüber dem Jahr 2000 und ein Anstieg um annähernd die Hälfte des aktuellen Werts. Grund dafür ist, dass der Umschwung vom „Babyboom“ der späten 1950er und frühen 1960er Jahre zum anschließenden Geburtenrückgang die aktuelle Altersstruktur der Wohnbevölkerung klar prägt. Erst anschließend divergieren die drei Varianten stärker. Nach 2040 ist aber in keinem Fall mit einem nennenswerten Rückgang des Altenquotienten zu rechnen. Vielmehr bleibt er selbst unter denkbar günstigen Annahmen anhaltend hoch; unter ungünstigen Annahmen steigt er bis 2060 fast unverändert weiter und flacht erst dann ab.

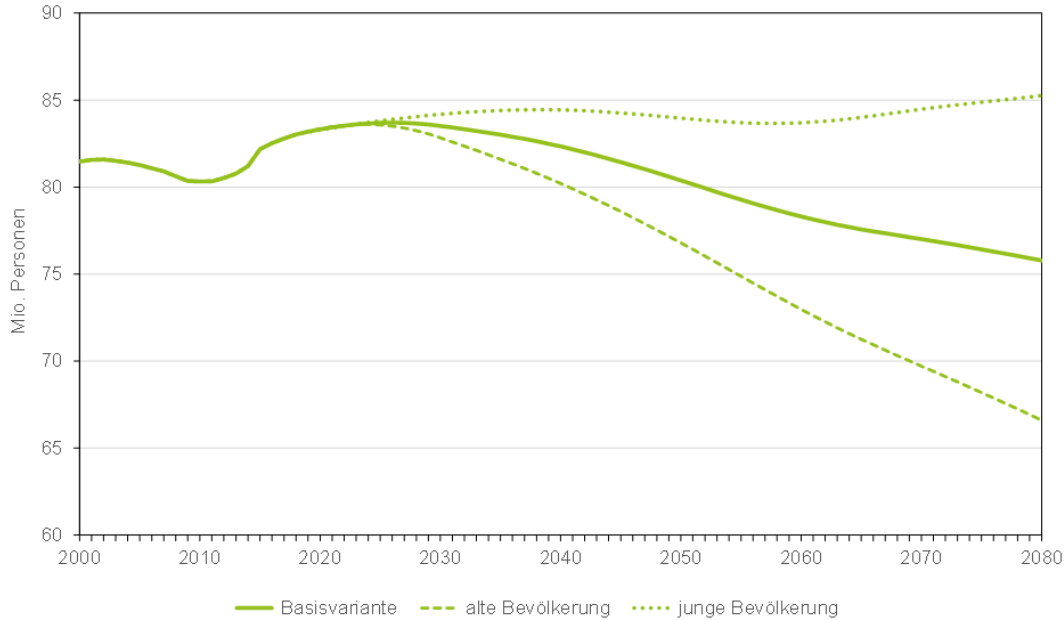
Diese Projektionen verdeutlichen erstens, dass der demografische Alterungsprozess in Deutschland für die nächsten 20 Jahre sehr klar absehbar ist. Zweitens lassen sie erkennen, dass er aller Voraussicht nach nicht nur temporär hervortritt, sondern als dauerhaft anzusehen ist und sich längerfristig sogar noch weiter verschärfen könnte. In der Studie von Werding und Läßle (2019), die speziell die Variabilität des anstehenden demografischen Alterungsprozesses untersucht hat, wird gezeigt, dass es wirklich extremer und aus heutiger Sicht völlig unplausibler Annahmen zu einzelnen Determinanten der Bevölkerungsentwicklung bedarf, damit der

³ Eine „junge Bevölkerung“ ergibt sich bei höherer Geburtenziffer, höherem Wanderungssaldo und niedrigerem Anstieg der Lebenserwartung. Eine „alte Bevölkerung“ basiert auf entgegengesetzten Annahmen.

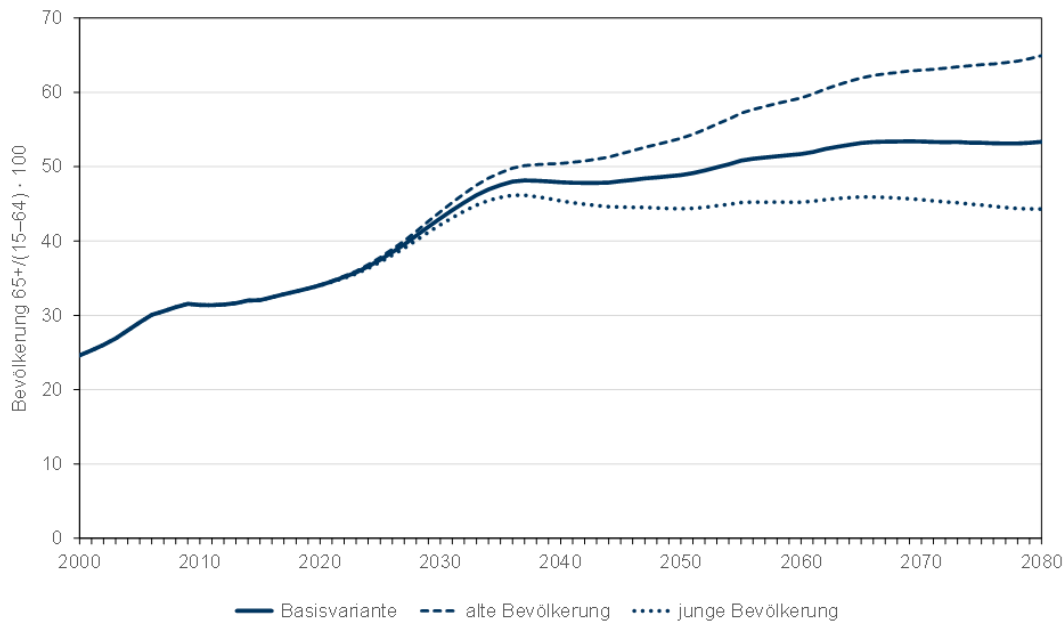
Altenquotient den Korridor verlässt, der hier durch eine „junge“ oder „alte“ Bevölkerung vorgezeichnet wird, und phasenweise oder sogar dauerhaft wieder zurückgeht.⁴

Abbildung 1: Demografische Entwicklung (2000–2080)

a) Wohnbevölkerung



b) Altenquotient



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

⁴ So ergibt sich dort für eine Variante „stark erhöhte Immigration“, mit einem Wanderungssaldo, der bis 2040 auf 1 Mio., bis 2060 weiter auf 1,2 Mio. Personen im Jahr steigt (und unveränderten Basis-Annahmen für Fertilität und Lebenserwartung), dass der Altenquotient bis 2040 sichtbar gedämpft wird, dann aber ab 2060 zu steigen beginnt und 2080 den Wert für eine „junge Bevölkerung“ erreicht. Für eine Variante „stark erhöhte Fertilität“, in der die Geburtenziffer ab sofort auf ein annähernd bestandserhaltendes Niveau von 2,0 springt und sich bis 2040 weiter auf 2,2 erhöht (bei unveränderten Basis-Annahmen für Migration und Lebenserwartung), resultiert dort bis 2050 ein ganz ähnlicher Verlauf wie bei einer „jungen Bevölkerung“, danach ein allmählicher, trendmäßiger Rückgang auf 2080 zu.

2.2 Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum

Ausgehend von solchen Bevölkerungsprojektionen wird im Modell SIM.19 ein gesamtwirtschaftliches Hintergrundzenario für die eigentlich angestrebten Berechnungen zur zukünftigen Entwicklung von Sozialausgaben und den gesamten öffentlichen Finanzen entfaltet. Die dafür erforderlichen Simulationen zur Entwicklung von Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum sind schon über kurze Zeiträume mit weit größeren Unsicherheiten behaftet als demografische Vorausberechnungen. Dies hat die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise erst kürzlich wieder unmissverständlich gezeigt. Mit Hilfe des Modells lassen sich hierzu, auf Basis theorie-gestützter, empirisch kalibrierter Modellierungen und plausibler Annahmen, lediglich konsistente und nicht von vornherein auf extreme Resultate angelegte Langfrist-Szenarien entwickeln, deren Reagibilität auf abweichende Modellierungen und Annahmen anschließend getestet werden kann. Frühere Studien belegen, dass sich vor allem die jeweils simulierte Beschäftigungsentwicklung als bedeutsam für die weiteren Auswirkungen der demografischen Alterung erweist, während etwa die Stärke des Produktivitäts- und Wirtschaftswachstums zentrale Resultate nur wenig beeinflusst (vgl. etwa Werding 2018 sowie die umfangreichen Sensitivitätsanalysen in Werding et al. 2020).

Um die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl zu simulieren, werden – neben den Bevölkerungsprojektionen – geschlechts- und altersspezifische Erwerbsquoten herangezogen, die mit Hilfe eines von der OECD entwickelten Ansatzes (vgl. Burniaux et al. 2003) unter Beachtung von Kohorteneffekten fortgeschrieben werden. Langjährige Trends aus der Vergangenheit, insbesondere eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter, werden hierbei – mit sichtbaren Wirkungen bis etwa 2040 – fortgesetzt.⁵ Berücksichtigt werden darüber hinaus zusätzliche Effekte der laufenden Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV auf 67 Jahre bis 2031, die sich aus der Fortschreibung von Daten aus der Vergangenheit allein nicht herleiten lassen.⁶ Die Entwicklung der Erwerbslosenquote und damit – bei gegebener Erwerbspersonenzahl – der Erwerbstätigkeit wird modellendogen ermittelt. Gestützt auf einschlägige makroökonomische Analysen (vgl. Cogan et al. 2013) werden dabei negative Rückwirkungen steigender Abgaben (v. a. Sozialbeiträge) auf die Beschäftigung einbezogen, die für die weiteren Auswirkungen der demografischen Alterung von großer Bedeutung sein dürften. Simulationen zur Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Löhnen werden mit Hilfe eines einfachen, makroökonomischen Wachstumsmodells erstellt, das mit Hilfe langjähriger Durchschnittswerte aus *Growth-accounting*-Analysen in der AMECO-Datenbank (European Commission 2021a) kalibriert wird und in das die Erwerbstätigkeit als wichtiger Produktionsfaktor eingeht.

Mit der Modellversion SIM.19, die bis 2019 vollständig mit Ist-Daten unterlegt ist, lässt sich mit Hilfe dieser Fortschreibungsansätze ein Referenzzenario für die weitere Entwicklung von Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum aufstellen, wie es ohne den Ausbruch der Covid-19-Pandemie zu erwarten gewesen wäre. Die Auswirkungen der Pandemie auf Beschäftigung und Wachstum müssen für die Basisvariante der Simulationen daher als exogener Schock zugespielt werden. Für diese Zwecke wird hier die jüngste Mittelfristprojektion der Bundesregierung (Stand: April 2021) herangezogen, die vorläufige Ist-Daten für 2020 berücksichtigt und sich auf die erwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis 2025 bezieht (BMWi 2021). Wie in allen Mittelfristprojektionen, die seit Beginn der Pandemie vorgelegt wurden,⁷ wird dort nach dem Einbruch von Beschäftigung und Wachstum im Jahr 2020 mit einer vergleichsweise raschen Erholung gerechnet, die bereits 2021 einsetzt, bis 2025 aber keine vollständige Wiederannäherung an den vorherigen Entwicklungspfad bringt. Im Prinzip könnte dies zwar in den Folgejahren noch erreicht werden. Bei der Übertragung der Mittelfristprojektion in SIM.19 ist allerdings zu beachten, dass der derzeit anlaufende demografische Alterungsprozess ungünstige Effekte für Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Entwicklung entfaltet, die nach 2025 immer stärker hervortreten. Eine weitere Annäherung an den früheren Wachstumspfad und ein vollständiger Rückgang der Erwerbslosigkeit auf das ohne Krise erwartete

⁵ Für wichtige Annahmen und (Zwischen-)Resultate der hier und im Folgenden erläuterten Simulationen vgl. Tabelle A.1 im Anhang dieser Studie.

⁶ Für die Basisvariante wird hierzu unterstellt, dass die tatsächlichen Renteneintritte bei einer Anhebung der Altersgrenze um ein Jahr im Durchschnitt jeweils um ein Dreivierteljahr verzögert erfolgen.

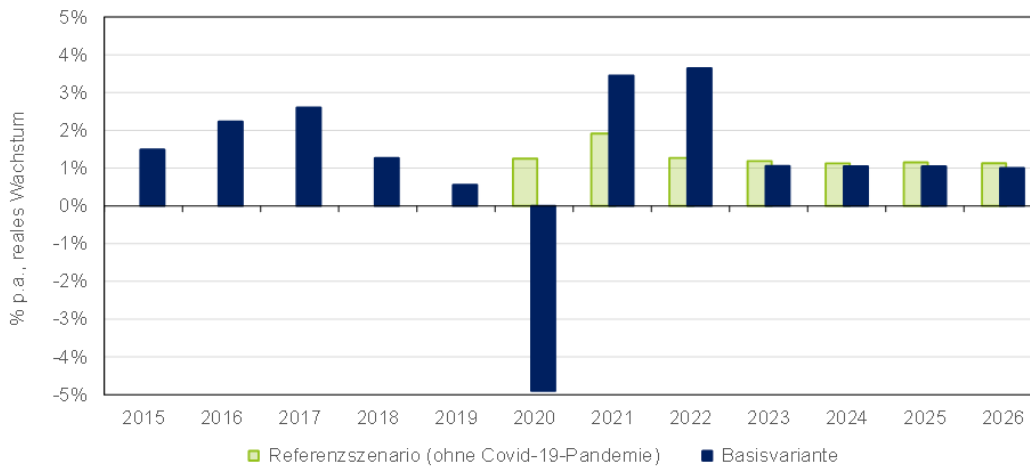
⁷ Vgl. etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020, Tz. 88–92), Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020, S. 65–70; 2021, S. 59–64) oder BMWi (2020).

Niveau erscheinen mit Blick darauf nicht als plausibel. Vielmehr geht die Bewältigung der aktuellen Krise – sowohl hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Effekte als auch der aus der Krise und ihrer Bekämpfung resultierenden finanziellen Lasten – nahtlos über in die anstehende Phase akuter demografischer Alterung.

Abbildung 2 zeigt, wie sich wichtige Kenngrößen für Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum aufgrund der Covid-19-Pandemie in der „Basisvariante“ der hier angestellten Simulationen ab 2020 entwickeln und wie sie sich bei einer Fortschreibung der vorherigen Ist-Daten ohne Berücksichtigung der Pandemie („Referenzszenario“) entwickelt hätten. Der Ausbruch der Krise manifestiert sich dort in einem realen Rückgang des BIP um 4,9 % im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr, begleitet von einem Anstieg der Erwerbslosenquote von 3,0 % auf 4,0 %.⁸ In der anschließenden Erholung ergeben sich 2021/22 zwar erhöhte reale Wachstumsraten des BIP von 3,5 % bzw. 3,6 %. Gemäß der Mittelfristprojektion der Bundesregierung sinken diese Werte anschließend aber auf Trendwachstumsraten um 1 % p. a., die im Modell SIM.19 weiter fortgeschrieben werden. Aufgrund dessen bleibt das BIP ab 2022 dauerhaft um gut 2 % unterhalb des früheren Wachstumspfad. Der Abbau der Erwerbslosigkeit vollzieht sich etwas langsamer und weniger kontinuierlich. Effektiv nähert sich die Erwerbslosenquote bis 2026 an den – bereits ab 2019 leicht ansteigenden – Verlauf in der Referenzvariante an und beginnt dann für den weiteren Simulationszeitraum zu steigen.

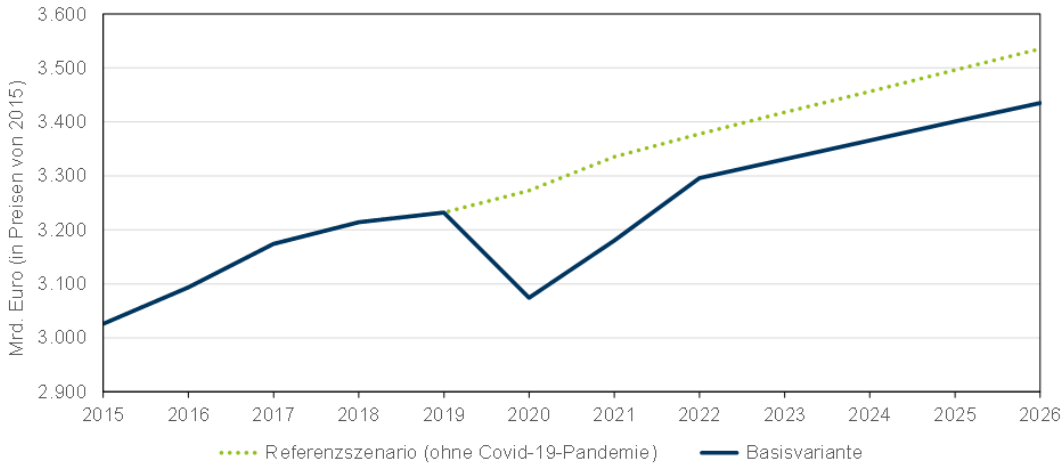
Abbildung 2: Gesamtwirtschaftliche Effekte der Covid-19-Pandemie

a) Reales Wirtschaftswachstum (2015-2026)

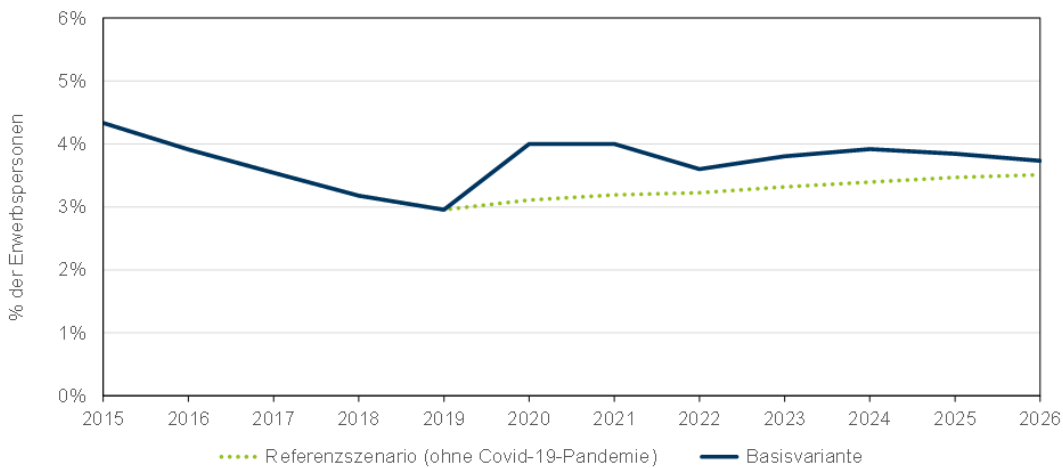


⁸ Die vergleichsweise geringe Zunahme der Erwerbslosigkeit erklärt sich durch die massive Nutzung von Kurzarbeit (und Instrumenten der firmeninternen Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes, wie Arbeitszeitkonten), um die geringere Produktion ohne Entlassungen zu bewältigen.

b) Bruttoinlandsprodukt (2015-2026)

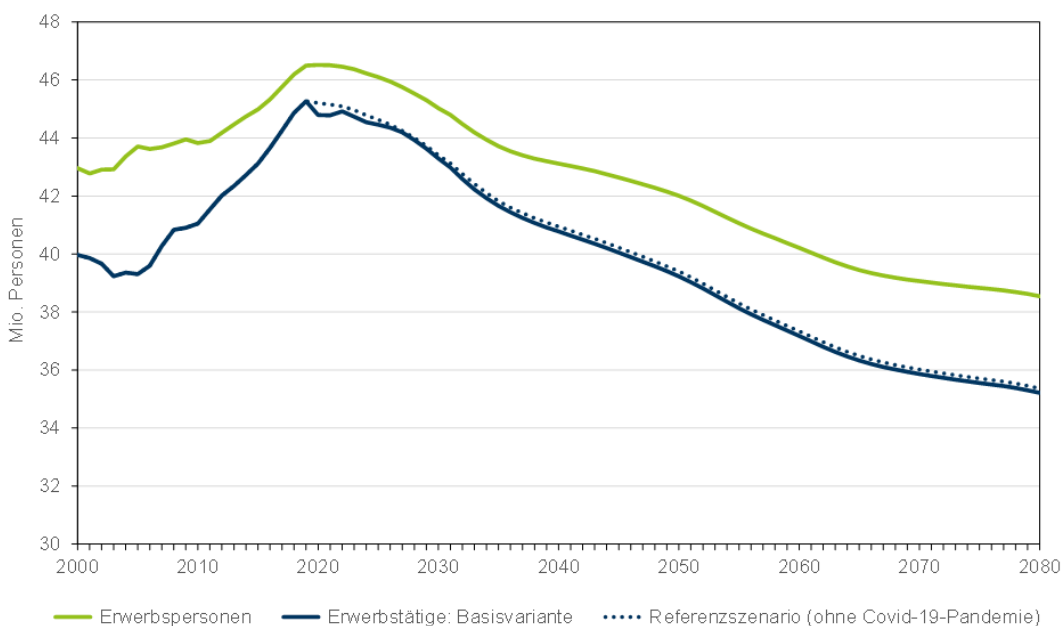


c) Erwerbslosenquote (2015-2026)



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR, bis 2019); BMWi und SIM.19 (ab 2020).

Abbildung 3: Erwerbspersonen und Erwerbstätige (2000-2080)



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR, bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

Ursache für das recht niedrige Trendwachstum des BIP, das über den gesamten Simulationszeitraum anhält, ist der absehbare Rückgang von Erwerbspersonen- und Erwerbstätigenzahl (vgl. Abbildung 3), der – bei weiter steigender Erwerbsbeteiligung – überwiegend demografisch bedingt ist. So sinkt die Zahl der Erwerbspersonen von derzeit rund 46,5 Mio. Personen bis 2040 auf rund 43 Mio., bis 2060 auf gut 40 Mio. und bis 2080 auf rund 38,5 Mio. Über den gesamten Zeitraum ergibt sich damit ein Rückgang um über 15 %. Verstärkt wird dieser durch die im Zeitablauf immer weiter zunehmende Erwerbslosigkeit, die die Zahl der Erwerbstätigen auf Dauer noch stärker – bis 2080 um über 20 % – zurückgehen lässt als die der Erwerbspersonen. Die modellendogen ermittelte Erwerbslosenquote steigt dabei bis 2050 zunächst auf 5,7 %, bis 2060 auf 7,8 % und bis 2080 weiter auf 8,9 %. Zu interpretieren ist dies als zunehmende strukturelle Arbeitslosigkeit aufgrund stark steigender Abgabenbelastungen (v. a. höherer Beitragssätze der Sozialversicherungen; vgl. Abschnitt 3.1).⁹ Ähnliche Entwicklungen wurden in Deutschland bereits in den 1990er und frühen 2000er Jahren beobachtet. Eine wichtige Rolle dafür spielen nicht zuletzt die absehbaren Effekte hoher Lohn(-neben-)kosten für die internationale Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland produzierter Güter und Dienstleistungen in Verbindung mit der Tatsache, dass die meisten entwickelten Volkswirtschaften, namentlich in der Phase bis 2035, von der demografischen Alterung weit weniger betroffen sind als Deutschland. Nach den hier angestellten Berechnungen bleibt die Erwerbslosenquote gleichwohl im gesamten Simulationszeitraum unterhalb ihres bisherigen Spitzenwertes aus dem Jahr 2005 in Höhe von 10,3 %, der auch durch hohe konjunkturelle Arbeitslosigkeit bestimmt war.¹⁰

3 Auswirkungen der demografischen Alterung unter dem geltenden Recht

3.1 Sozialausgaben und Sozialversicherungsbeträge

Das hauptsächliche Interesse dieser Studie gilt den Auswirkungen der demografischen Alterung auf Ausgaben und Einnahmen des sozialen Sicherungssystems sowie deren Folgewirkungen für die gesamten öffentlichen Finanzen. Die weiteren Simulationen konzentrieren sich daher zunächst auf die zukünftige Entwicklung öffentlicher Ausgaben, die als besonders Demografie-reagibel einzustufen sind, sowie – im Falle der betroffenen Zweige der Sozialversicherung – der damit verbundenen Einnahmen aus Sozialbeiträgen. Explizit betrachtet werden dabei folgende Funktionen und Institutionen:

- *Alterssicherung*: gesetzliche Rentenversicherung (GRV), Beamtenversorgung, öffentliche Förderung der ergänzenden Altersvorsorge
- *Gesundheit und Pflege*: gesetzliche Krankenversicherung (GKV), soziale Pflegeversicherung (SPV), Beihilfe für Beamte und Beamtinnen sowie ihre Angehörigen
- *Arbeitsmarkt und Grundsicherung*: Arbeitslosenversicherung und sonstige Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA), Grundsicherung nach dem SGB II und dem SGB XII
- *Bildung und Familien*: öffentliche Bildungsausgaben (inkl. Kindertagesbetreuung) und Kerninstrumente der Familienpolitik (Kindergeld und -freibeträge lt. EStG, Elterngeld)

⁹ Für die Beschäftigungsentwicklung ist es dabei zweitrangig, ob diese Effekte vorwiegend auf eine sinkende Arbeitsnachfrage (wegen stark steigender Bruttolöhne und Lohnkosten) oder auf ein sinkendes Arbeitsangebot (wegen nur schwach steigender Nettolöhne) zurückgehen.

¹⁰ Diese und weitere (Zwischen)Ergebnisse zur Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Größen in der Basisvariante dieser Simulationen werden, zusammen mit den wichtigsten, zugrunde liegenden Annahmen, im Anhang der Studie (Tabelle A.1) dokumentiert.

Explizit erfasst und in die Zukunft fortgeschrieben werden hier somit öffentliche Ausgaben, die sich 2019 – vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie – auf 27,5 % des BIP bzw. rund 62 % aller gesamtstaatlichen Primärausgaben (ohne Zinszahlungen auf den jeweiligen Schuldenstand) beliefen.

Maßgeblich für die Simulationen zur Basisvariante ist der Rechtsstand zum 30.06.2021 (für Effekte abweichender rechtlicher Rahmenbedingungen vgl. Abschnitte 3.3 und 5). Dies schließt – neben den 2014 und 2018 verabschiedeten „Reformpaketen“ für die GRV, den Reformen der SPV durch die „Pflegerstärkungsgesetze I bis III“ aus den Jahren 2014 bis 2016 sowie kleineren Korrekturen an Finanzierung und Leistungsausgaben der GKV durch das „GKV-Versichertenentlastungsgesetz“ von 2018 und das „Terminservice- und Versorgungsgesetz“ von 2019 – als jüngste Rechtsänderungen auch die im Juli 2020 beschlossene und zum 1. Januar 2021 in Kraft gesetzte „Grundrente“ sowie das am 11. Juni 2021 verabschiedete „Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung“ (mit Auswirkungen insbesondere auf die zukünftige Entwicklung der Leistungsausgaben der SPV) ein.

Die Fortschreibung der Ausgaben aller zuvor genannten Systeme basiert im Kern auf einer Zerlegung der aggregierten Ausgaben in geschlechts- und altersspezifische Beträge je Leistungsfall, kombiniert mit Wahrscheinlichkeiten für (Übergänge in) Zustände, in denen entsprechende Leistungen gewährt werden (z. B. Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung oder Renteneintritt, Mitgliedschaft in der GKV, Pflegebedürftigkeit). Die Fortschreibung der Beitragseinnahmen und Beitragssätze basiert analog dazu auf Daten zur Zahl der jeweils beitragspflichtigen Versicherten sowie zu durchschnittlichen Beträgen ihrer beitragspflichtigen Einkommen. Alle diese Simulationsgrundlagen werden Jahr um Jahr gemäß den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften oder nach plausiblen Annahmen über zugrunde liegende Zusammenhänge angepasst und neu zu den jeweiligen Ausgaben und Einnahmen aggregiert.¹¹

Bei der Fortschreibung der Ausgaben der GRV können im Rahmen der Simulationen die derzeit geltenden Modalitäten der jährlichen Rentenanpassungen exakt modelliert werden, durch die die Renten grundsätzlich der Lohnentwicklung folgen, wobei ihr Niveau aber im Falle steigender GRV-Beitragssätze und eines steigenden (Äquivalenz-)Rentnerquotienten im Zeitablauf gezielt gesenkt wird.¹² Die derzeit und noch bis 2025 geltenden Haltelinien, aufgrund derer dieser Anpassungsmechanismus ausgesetzt wird, falls das Sicherungsniveau der GRV-Renten 48 % unterschreitet, und gleichzeitig die GRV-Beitragssätze auf maximal 20 % begrenzt werden, bindet im Rahmen der Simulationen für die Basisvariante nicht. Bei der Vorausschätzung der Zahl der aktiven Versicherten sowie der Zahl der Rentner:innen und ihrer Ansprüche werden Effekte der laufenden Heraufsetzung der Regelaltersgrenze beachtet, einschließlich der Auswirkungen vorzeitiger Renteneintritte auf die individuellen Rentenansprüche durch entsprechende Abschläge.

Für die Fortschreibung der Ausgaben der GKV kommt es weniger auf rechtliche Rahmenbedingungen, sondern auf die zukünftige Entwicklung der altersspezifischen Gesundheitskosten an. Grund dafür ist, dass die GKV im Wesentlichen Sachleistungen gewährt, deren Kosten jeweils gedeckt werden, soweit dies im Leistungskatalog vorgesehen ist. Offen ist dabei nicht allein die Kostenentwicklung, sondern auf Dauer auch die Art der Leistungen, die dem jeweiligen Stand medizinischen Wissens entsprechen. Grundlage der Simulationen sind derzeit beobachtete Altersprofile der Leistungsausgaben der GKV, die mit steigendem Alter der Versicherten (insbesondere ab dem 55. Lebensjahr) stark steigen. Neben laufenden Anpassungen mit der Wachstumsrate von Arbeitsproduktivität und Löhnen zur Erfassung allgemeiner Kostensteigerungen, wie sie auch für viele andere der hier erfassten Ausgaben zu erwarten sind, werden diese Profile aufgrund von zwei Effekten modifiziert, die speziell für die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Gesundheitskosten eine Rolle spielen (vgl. Breyer 2015): Mit steigender Lebenserwartung kann sich zugleich die in gutem Gesundheitszustand verbrachte

¹¹ Für eine genauere Beschreibung der Datengrundlagen und Modellierungen vgl. erneut Werding (2013a).

¹² Der Rentnerquotient erfasst – anders als der Altenquotient, der eine rein demografische Kennziffer darstellt (vgl. Abschnitt 2.1) – die für das Rentensystem bedeutsame Relation der Zahl der Rentner:innen zu der der aktiven Beitragszahler:innen. Bei Änderungen von Erwerbs- und Rentenzugangsverhalten kann sich die Entwicklung des Rentnerquotienten zumindest teilweise von den demografischen Fundamentaldaten abkoppeln. Beim Äquivalenz-Rentnerquotienten, der für die Rentenanpassungen maßgeblich ist, wird die Zahl der Rentner:innen zudem mit der Höhe ihrer durchschnittlichen Rentenansprüche (gemessen an einer sogenannten Standardrente) gewichtet, die im Zeitablauf variieren kann und die tatsächliche Belastung der Beitragszahler:innen bei der Rentenfinanzierung bestimmt.

Lebensphase verlängern, sodass sich der altersbedingte Anstieg der Leistungsausgaben verschiebt; in der Fachliteratur ist dieser Effekt als „Kompression“ (der Phase mit erhöhten Gesundheitskosten im hohen Alter) bekannt.¹³ Aufgrund kostentreibender Effekte des medizin-technischen Fortschritts können zugleich aber erhöhte Kostensteigerungen anfallen, die für die Vergangenheit empirisch nachgewiesen worden sind.¹⁴

Bei der Fortschreibung der Ausgaben der SPV ist ebenfalls mit Verschiebungen des altersbedingten Risikos der Pflegebedürftigkeit bei steigender Lebenserwartung zu rechnen. Spezielle Kostenwirkungen des medizin-technischen Fortschritts sind bei der sehr arbeitsintensiv geleisteten Pflege bisher nicht zu beobachten (für eine Diskussion möglicher Effekte einer stärkeren, digitalen Pflegeunterstützung vgl. Abschnitt 5.2). Von größerer Bedeutung sind in der SPV, die nicht als Voll-, sondern nur als Teilversicherung der anfallenden Pflegekosten ausgelegt ist, jedoch erneut die rechtlichen Rahmenbedingungen. Nach geltendem Recht sollen die im Einzelfall gewährten Pflegeleistungen prinzipiell so angepasst werden, dass die Effekte von Inflation, aber nicht von realen Kostensteigerungen ausgeglichen werden. Würde man diese Regel über viele Jahrzehnte einhalten, während z. B. die Löhne für Pflegekräfte real steigen, müsste der Prozentsatz der Pflegekosten, der durch Leistungen der SPV abgedeckt wird, auf Dauer dramatisch sinken. Die tatsächlichen Anpassungen der Pflegeleistungen sind in den vergangenen Jahren deutlich höher ausgefallen – teilweise um fehlende Anpassungen in der Vergangenheit zu kompensieren –, und auch die jüngsten Rechtsänderungen wirken diesem Effekt entgegen. Vor diesem Hintergrund werden hier die zuletzt vorgenommenen Rechtsänderungen ausgabensteigernd berücksichtigt¹⁵ und unterstellt, dass zukünftige Anpassungen mit der Wachstumsrate von Arbeitsproduktivität und Löhnen erfolgen, um einer ständigen Erosion des Niveaus der Pflegeleistungen zu begegnen.

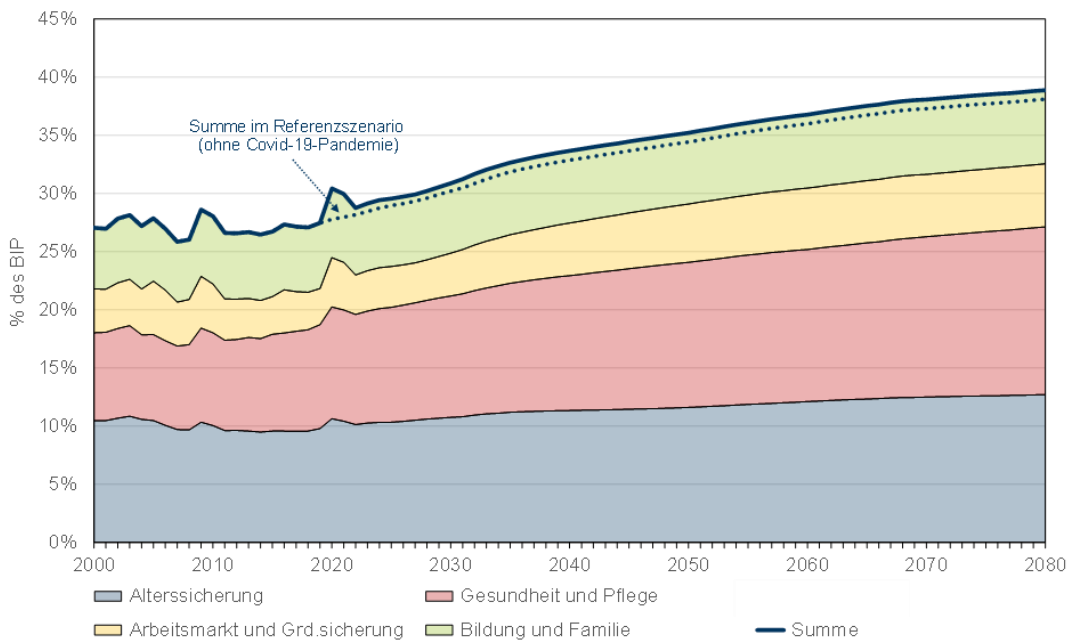
Die Ausgaben für die Beamtenversorgung, die Arbeitslosenversicherung (und sonstige arbeitsmarktpolitische Leistungen der BA) sowie die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und bei Erwerbsminderung und im Alter (SGB XII) basieren auf Simulationen zur Zahl der jeweiligen Leistungsbezieher:innen und – entsprechend dem jeweils geltenden Recht – auf Fortschreibungen mit der Wachstumsrate der Löhne.¹⁶ Das gleiche gilt für die Bildungsausgaben, für deren Entwicklung Personalkosten eine zentrale Rolle spielen. Für die hier gleichfalls erfassten familienpolitischen Leistungen wird qua Annahme unterstellt, dass sie mit der allgemeinen Lohn- und Einkommensentwicklung Schritt halten. Für weitere, hier erfasste Ausgaben kann auf andere, bereits erläuterte Fortschreibungsansätze zurückgegriffen werden. So folgt die Fortschreibung der Beihilfeausgaben – unter Beachtung abweichender Honorierungsmodalitäten für die Leistungserbringer:innen und der geltenden Beihilfesätze – derjenigen von Leistungen der GKV (und teilweise auch der SPV), während sich Ansprüche auf „Hilfe zur Pflege“ (SGB II) aus von der SPV nicht gedeckten Pflegekosten herleiten lassen.

¹³ Die empirische Bedeutung dieses Effekts ist allerdings nicht unumstritten. In den Simulationen wird gleichwohl unterstellt, dass sich der Anstieg der altersspezifischen Leistungsausgaben der GKV bei einer Zunahme der Lebenserwartung um ein Jahr im Durchschnitt jeweils um ein Dreivierteljahr verzögert.

¹⁴ Vgl. etwa Breyer und Ulrich (2000) oder, auf aktuellerer Datenbasis und mit weniger ausgeprägten Effekten, Medeiros und Schwierz (2013). Allerdings sind diese Effekte oft nicht leicht von anderen Ursachen für Kostensteigerungen abzugrenzen. Offen ist zudem, ob der medizin-technische Fortschritt in Zukunft weiter in diese Richtung wirkt. In den Simulationen wird unterstellt, dass dies der Fall ist, und mit einer zusätzlichen Steigerungsrate der altersspezifischen Leistungsausgaben um 0,5 Prozentpunkte p. a. gerechnet.

¹⁵ Für die erst in den nächsten Jahren voll wirksam werdenden Änderungen aufgrund des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung“ (mit einer Tarifbindung aller Anbieter von Pflegeleistungen und einer expliziten Begrenzung der Eigenanteile pflegebedürftiger Menschen an den Kosten stationärer Pflege) fehlt dafür bisher allerdings eine Datengrundlage. Die Simulationen lehnen sich hierzu an Vorausschätzungen von Bahnsen und Wild (2021) für in der Reform tatsächlich umgesetzte Komponenten der Reformpläne an.

¹⁶ Bei den SGB-II-Leistungen sorgt dafür die regelmäßige Neubemessung der zu deckenden „Regelbedarfe“ auf Basis von Daten der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ des Statistischen Bundesamts. Nur zwischen diesen Neubemessungen werden Leistungsansprüche nach diesem Gesetz auf Basis eines Mischindex aus Lohnsteigerungen und Inflationsrate angepasst.

Abbildung 4: Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080) – Basisvariante

Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, BMAS, BMF (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

Die Resultate der Simulationen zu allen in dieser Studie im Einzelnen betrachteten öffentlichen Ausgaben werden in Abbildung 4 in konsolidierter Form zusammengefasst.¹⁷ Ergebnisse für die Basisvariante werden dabei nach Funktionen aufgeschlüsselt. Daneben zeigt die Abbildung auch die abweichende Entwicklung der gesamten, hier erfassten Ausgaben für das Referenzszenario, in dem Effekte der Covid-19-Pandemie unberücksichtigt bleiben. Im Vergleich dazu zeigt sich bei der Basisvariante in den Jahren 2020 bis 2022 – ganz ähnlich wie im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2009 bis 2011 – ein temporärer Anstieg der BIP-Quote der Ausgaben. Dahinter stehen zum einen krisenbedingt erhöhte Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (v. a. für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld). Zum anderen macht sich hier der vorübergehende Rückgang des BIP als Bezugsgröße dieser Quote bemerkbar, während sich die Ausgaben in den meisten Bereichen – einschließlich der Funktion Gesundheit und Pflege – im Krisenverlauf ungebrochen weiterentwickeln. Mit der anschließenden Normalisierung bilden sich beide Effekte wieder zurück. Die anhaltende Differenz zwischen den gesamten, Demografie-reagiblen Ausgaben in Basisvariante und Referenzszenario (von 0,6 bis 0,8 Prozentpunkten des BIP) resultiert dabei nicht nur aus dem veränderten Wachstumspfad des BIP (vgl. Abschnitt 2.2). Vielmehr ergibt sie sich zu einem Gutteil aus Besonderheiten der laufenden Rentenanpassungen im Kontext der gegenwärtigen Krise, die aus Änderungen des Rentenrechts in jüngerer Zeit resultieren, aber ohne die Krise nicht zum Tragen gekommen wären (vgl. Abschnitt 3.3).

Wichtigstes Ergebnis der Simulationen ist, dass die aggregierte Ausgabenquote in beiden Varianten ab sofort – mit erhöhtem Tempo bis etwa 2035 – trendmäßig zu steigen beginnt. Ausgehend von 27,5 % des BIP im Jahr 2019 erreicht sie in der Basisvariante 2040 33,7 %, 2060 36,8 % und 2080 38,9 %. Über den gesamten Simulationszeitraum erhöht sie sich somit um nicht weniger als 11,4 Prozentpunkte. Absolut fällt der Zuwachs in der Funktion Gesundheit und Pflege am stärksten aus, relativ betrachtet ist er für die Funktion Arbeitsmarkt und Grundsicherung, wegen der simulierten Auswirkungen auf die Erwerbslosigkeit (vgl. Abschnitt 2.2), jedoch noch etwas stärker. In den Bereichen Gesundheit und Pflege schlägt sich der demografische Alterungsprozess unter dem derzeit geltenden Recht weitgehend ungebremst in – gemessen am laufenden BIP – überproportional

¹⁷ Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden bei der Konsolidierung z. B. die Beiträge der GRV für die Krankenversicherung der Rentner:innen von den Gesamtausgaben der GRV abgezogen und damit der GKV zugeschlagen, wo sie endgültig verausgabt werden. Zahlen zur Entwicklung der aggregierten BIP-Quote der hier erfassten Demografie-reagiblen Ausgaben finden sich – für die Basisvariante und für alle anderen in dieser Studie gebildeten Alternativszenarien – in Tabelle A.2 im Anhang.

steigenden Ausgaben nieder. Die im Vergleich dazu geringere Dynamik der Ausgaben für die Alterssicherung resultiert dagegen aus einigen grundlegenden Weichenstellungen, mit denen insbesondere die GRV im Zeitraum zwischen 2001 und 2007 stärker als die anderen, hier betrachteten Systeme auf den absehbaren demografischen Alterungsprozess vorbereitet wurde: Die Abkehr von einem konstanten Rentenniveau durch die Rentenreform von 2001, weiterentwickelt zu einem systematischen Selbststabilisierungs-Mechanismus durch die Rentenreform 2004 (Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“ bei den jährlichen Rentenanpassungen),¹⁸ sowie die laufende Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV von 2012 bis 2031, beschlossen im Jahr 2007, bewirken bei fortschreitender demografischer Alterung eine gezielte Dämpfung des simulierten Anstiegs der Rentenausgaben.

Als gering erweist sich im Zuge des demografischen Alterungsprozesses dagegen die Dynamik der BIP-Quote der Ausgaben für die Funktion Bildung und Familie. Grund dafür ist zum einen die Annahme einer konstanten (und trotz geringer Steigerungen in jüngerer Zeit eher niedrigen) Geburtenziffer (vgl. Abschnitt 2.1). Zum anderen wird in den Simulationen für die Basisvariante davon ausgegangen, dass die Struktur der Bildungsbeteiligung in Zukunft konstant bleibt. Aufgrund von Änderungen in jüngerer Zeit erhöht sich im Simulationszeitraum dann zwar das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen, im Bildungssystem selbst treten aber keine weiteren Ausgabensteigerungen mehr ein.¹⁹

Steigende BIP-Quoten der gesamten Demografie-reagiblen öffentlichen Ausgaben erzwingen in den davon betroffenen gesetzlichen Sozialversicherungen laufende Erhöhungen der Beitragssätze, mit denen ihr Budget im Prinzip jährlich auszugleichen ist.²⁰ Da die Bemessungsgrundlage der Beiträge kleiner ist als das gesamte BIP, muss der zu erwartende Anstieg der Beitragssätze höher ausfallen als bei den entsprechenden Ausgabenquoten. Diese Erwartung erweist sich als zutreffend, auch wenn vor allem die GRV und in geringerem Maße auch die GKV nicht nur aus Beitragseinnahmen, sondern zugleich aus Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt und anderen Bundesmitteln finanziert werden.²¹

Abbildung 5 zeigt, wie sich die Summe der Beitragssätze von GRV, GKV, SPV und Arbeitslosenversicherung in der Basisvariante sowie im Referenzszenario (ohne Berücksichtigung der Effekte der Covid-19-Pandemie) langfristig entwickelt.²² Ausgehend von zuletzt (2019) 39,7 % steigt diese Summe in den Simulationen für die Basisvariante bereits bis 2040 auf 49,9 %, bis 2060 auf 56,3 % und bis 2080 weiter auf 60,1 %. Der stärkste absolute Anstieg entfällt dabei auf den Beitragssatz der GRV, der auch das höchste Ausgangsniveau aufweist. Der relative Anstieg des Beitragssatzes der GKV (inkl. Zusatzbeiträge), der die Summe ebenfalls stark prägt, erweist sich jedoch als noch etwas höher. Den stärksten relativen Anstieg zeigt der zuletzt recht geringe Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung, wegen des simulierten Umschlags einer günstigen Arbeitsmarktlage in eine Situation

¹⁸ Die Berücksichtigung von Änderungen der Löhne und GRV-Beitragssätze sorgt bei den Rentenanpassungen tendenziell für ein konstantes Nettorentenniveau. Der Nachhaltigkeitsfaktor erzeugt eine Rückkoppelung an (v. a. demografisch bedingte) Änderungen des Äquivalenz-Rentnerquotienten (vgl. Fn. 12).

¹⁹ Ob bestehende Defizite, etwa der Fachkräftemangel in der Kindertagesbetreuung oder der in der Covid-19-Krise hervorgetretene Rückstand bei der Digitalisierung an den Schulen, in Zukunft so adressiert werden, dass die hier erfassten Ausgaben stärker steigen, bleibt abzuwarten. Das gleiche gilt für die derzeit diskutierten Pläne, bestehende familienpolitische Leistungen zu einer „Kindergrundsicherung“ zu bündeln und dabei tendenziell auszubauen, mit Auswirkungen, die derzeit offen sind (vgl. etwa Werding und Pehle 2019).

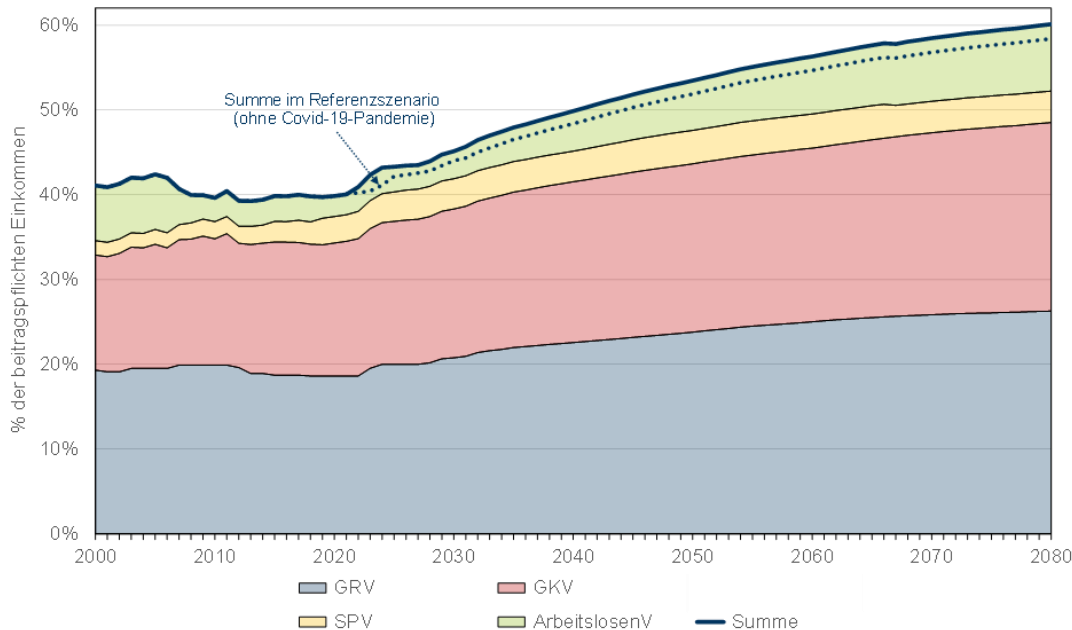
²⁰ Aufbau und Abbau von Rücklagen, die speziell für die GRV („Nachhaltigkeitsreserve“) und die SPV (mit einer allgemeinen, seit Einführung der Versicherung bestehenden Rücklage und dem seit 2015 im Aufbau befindlichen „Pflegevorsorgefonds“) gesetzlich genau geregelt sind, werden in den Simulationen berücksichtigt.

²¹ Der Anteil aller Bundesmittel an den Gesamtausgaben der GRV lag 2019 bei nicht weniger als 30,8 %. Für die GKV ergaben sich dagegen nur 5,7 %. Im Rahmen der Simulationen werden auch diese Mittel nach Maßgabe der dafür geltenden Rechtsvorschriften fortgeschrieben. Dabei steigen etwa die Bundesmittel für die GRV von zuletzt (2019) 2,9 % des BIP (in Preisen von 2015: 92,4 Mrd. Euro; pro Kopf der Wohnbevölkerung: 1.111 Euro; je erwerbstätiger Person: 2.042 Euro; je Rentner:in (alle Rentenarten): 3.626 Euro) bis 2035 auf 3,4 % (i. Pr. v. 2015: 125,1 Mrd. Euro; pro Kopf der Wohnbevölkerung: 1.507 Euro; je erwerbstätiger Person: 3.002 Euro; je Rentner:in (alle Rentenarten): 4.440 Euro), bis 2050 auf 3,7 % (i. Pr. v. 2015: 161,2 Mrd. Euro; pro Kopf der Wohnbevölkerung: 2.005 Euro; je erwerbstätiger Person: 4.109 Euro; je Rentner:in (alle Rentenarten): 5.696 Euro) und bis 2080 weiter auf 4,4% des BIP (i. Pr. v. 2015: 246,1 Mrd. Euro; pro Kopf der Wohnbevölkerung: 3.247 Euro; je : 6.988 Euro; je Rentner (alle Rentenarten): 9.151 Euro). Bei der SPV vollzieht sich – anknüpfend an krisenbedingte Sonderzahlungen zur Stabilisierung der Beitragssätze dieser und aller anderen Sozialversicherungen – derzeit möglicherweise ein Einstieg in eine dauerhafte Gewährung von Bundesmitteln, deren Umfang und Perspektiven aber noch nicht klar absehbar sind.

²² Zu entsprechenden Zahlen für die Basisvariante und alle Alternativszenarien vgl. Tabelle A.3 im Anhang dieser Studie.

mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt 2.2), die auf die Entwicklung aller anderen Beitragssätze zurückwirkt.

Abbildung 5: Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080) – Basisvariante



Quellen: DRV, BMG, BA (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

Für das Referenzszenario ergeben sich ab 2022 durchgängig etwas niedrigere Werte. Dies liegt an bereits angesprochenen, krisenbedingten Effekten für Rentenniveau und Rentenausgaben, die unter dem derzeit geltenden Recht dauerhaft anhalten (vgl. erneut Abschnitt 3.3). Zum Teil resultiert es auch aus einer ungünstigeren Arbeitsmarktentwicklung in der Basisvariante, die angesichts der im Modell berücksichtigten Zusammenhänge (vgl. Abschnitt 2.2) nicht zuletzt auf den insgesamt etwas stärkeren Anstieg der Beitragssätze selbst zurückgeht. Anfangs entwickeln sich die Differenzen zwischen den Verläufen für beide Varianten teilweise etwas sprunghaft²³, nach 2030 nehmen sie dann kontinuierlich von zunächst 1,4 auf zuletzt 1,7 Prozentpunkte zu.

Der simulierte Anstieg der Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen liefert bereits ein aussagekräftiges Bild von den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die gesamten öffentlichen Finanzen. Allerdings ist dieses Bild unvollständig, weil nicht alle Demografie-reagiblen Ausgaben auf die Sozialversicherungen entfallen (sondern z. B. auch auf Beamtenversorgung und Beihilfe, Grundsicherung oder öffentliche Bildungsausgaben) und weil die Ausgaben der Sozialversicherungen nicht allein aus Beiträgen finanziert werden (sondern in verschiedenem Maße auch aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes). Außerdem ist a priori nicht klar, ob eine mit steigenden Beitragssätzen verbundene Erhöhung der öffentlichen Einnahmen die beste Strategie ist, um die finanzpolitischen Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen, nicht zuletzt wegen der davon ausgehenden ungünstigen Rückwirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum.

Angesichts der unter den derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen absehbaren Ausgabenentwicklung kann und muss vielmehr auch über Maßnahmen nachgedacht werden, mit denen der ansonsten zu erwartende Anstieg der Ausgaben gedämpft werden kann, und es können auch Stellschrauben gesucht werden, die außerhalb der Sozial- und Finanzpolitik liegen und sonstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Demografie-

²³ Dahinter steht vor allem die Tatsache, dass die Nachhaltigkeitsreserve der GRV in beiden Szenarien zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihre gesetzlich festgelegte Untergrenze erreicht. In diesen Fällen werden jeweils – zeitlich versetzt – größere Anpassungen des GRV-Beitragssatzes erforderlich. Nach 2030 bleibt diese Reserve in beiden Szenarien dauerhaft an ihrer Untergrenze, und die Beitragssätze müssen jährlich heraufgesetzt werden.

reagiblen Ausgaben verbessern (vgl. Abschnitt 4). Gängige Analysen der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verfolgen daher einen alternativen Ansatz, der von den Simulationen zur Ausgabenentwicklung ausgeht und von einnahmeseitigen Effekten der demografischen Alterung zunächst absieht. Damit soll die Dimension der bestehenden Probleme für die gesamten öffentlichen Finanzen offengelegt werden, bevor über politische Reaktionen nachgedacht wird.

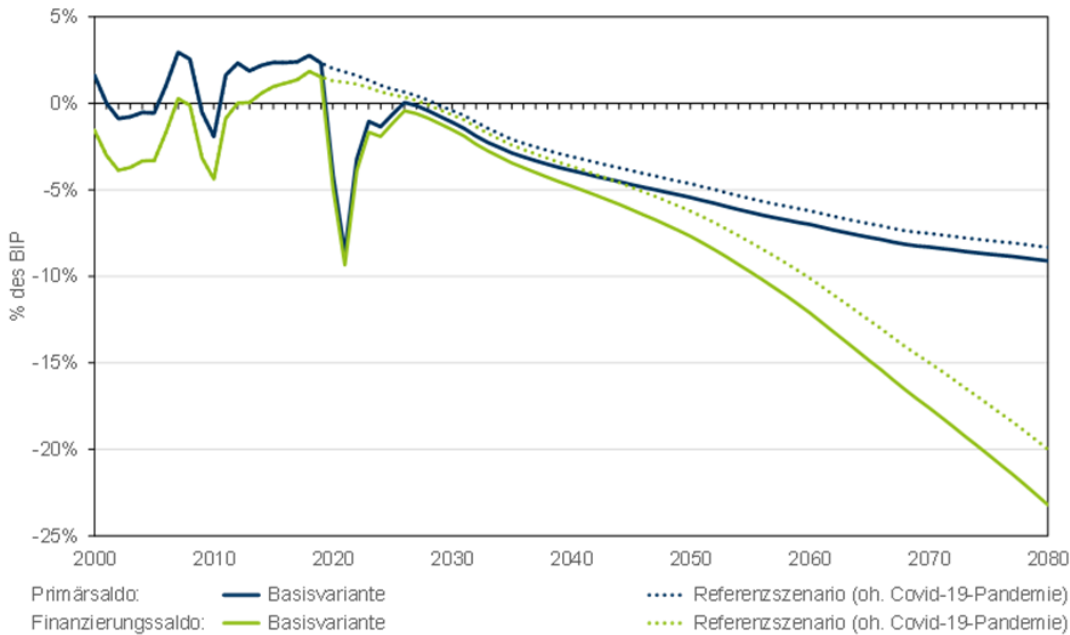
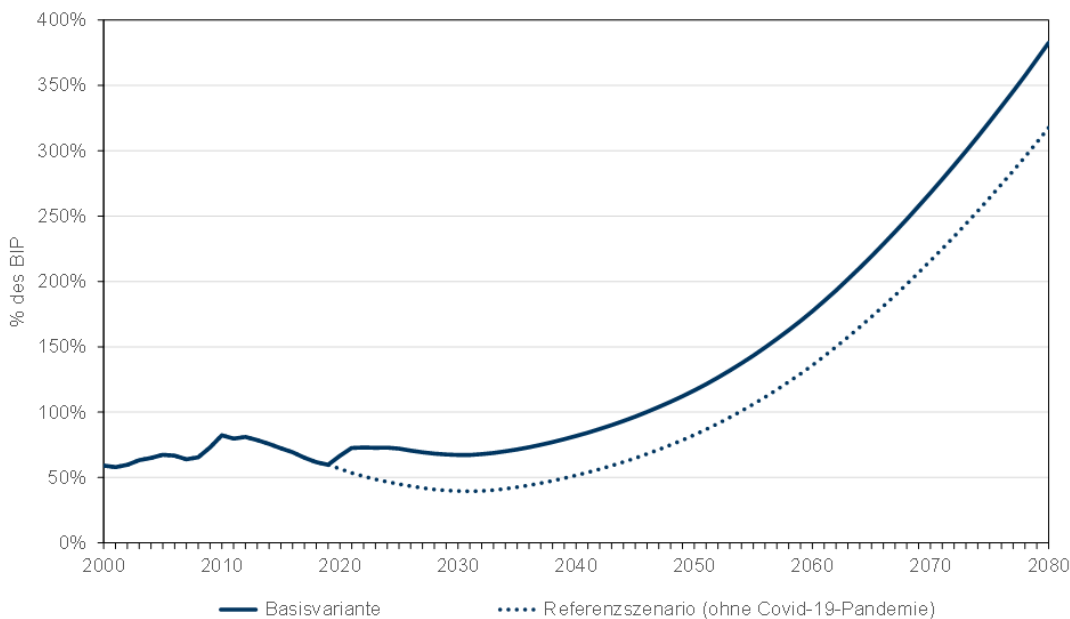
3.2 Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Anknüpfend an Vorarbeiten bei der OECD (Blanchard 1990; Roseveare et al. 1996) wurde auf EU-Ebene ein Ansatz zur Analyse der Auswirkungen der demografischen Alterung auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der Mitgliedsländer entwickelt (vgl. EU Economic Policy Committee 2003; zuletzt angewandt in European Commission 2020; 2021), der auch für die regelmäßig vorgelegten Tragfähigkeitsberichte des Bundesfinanzministeriums verwendet wird (vgl. zuletzt BMF 2020a; Werding et al. 2020).

Zentrales Resultat der hier vorgestellten Simulationen sind für diese Zwecke die in Abbildung 4 zusammengefassten Verläufe Demografie-reagibler öffentlicher Ausgaben. Nimmt man für alle anderen öffentlichen Ausgaben, die sich 2019 auf 16,9 % des BIP beliefen, vereinfachend an, dass sie – nach temporären Änderungen im Verlauf der aktuellen Krise²⁴ – ab 2026 im gesamten Simulationszeitraum in Prozent des BIP konstant bleiben, ergibt sich daraus unmittelbar der Verlauf der gesamtstaatlichen Primärausgaben (ohne Zinszahlungen auf die jeweilige Staatsschuld). Zusätzlich wird für die weiteren Berechnungen unterstellt, dass auch die gesamtstaatlichen öffentlichen Einnahmen (v. a. Steuern und Sozialbeiträge, ohne Nettokreditaufnahme) in Zukunft in Prozent des BIP konstant bleiben. Die simulierten Änderungen der Primärausgaben übertragen sich dann Eins zu Eins in rechnerische Änderungen des primären Finanzierungssaldos (ordentliche Einnahmen minus Primärausgaben) des gesamtstaatlichen Haushalts. Der Primärsaldo bildet den Teil der öffentlichen Finanzen ab, der sich im Rahmen der aktuellen Haushaltspolitik aktiv gestalten lässt, solange der Staat seine Verpflichtungen aus der bereits in der Vergangenheit aufgelaufenen Verschuldung erfüllen will. Misst man alle diese Größen in Prozent des BIP, führt ein Anstieg der BIP-Quote der Demografie-reagiblen Ausgaben somit zu einer Änderung der primären Finanzierungsquote – je nach Vorzeichen des zuletzt erreichten Primärsaldos: zu einer Senkung eines Primärüberschusses je BIP oder zur Erhöhung einer primären Defizitquote – in exakt gleicher Höhe. Ergebnisse solcher Berechnungen für die Basisvariante und das Referenzszenario dieser Simulationen zeigt Abbildung 6.²⁵

²⁴ Für die Entwicklung des gesamtstaatlichen Haushalts im Krisenverlauf wird auf die jüngste, einschlägige Mittelfristprojektion des BMF (2020b) zurückgegriffen.

²⁵ Für Zahlen zur Entwicklung des Primärsaldos sowie des gesamtstaatlichen Schuldenstands in der Basisvariante und allen Alternativszenarien vgl. die Tabellen A.4 und A.5 im Anhang dieser Studie.

Abbildung 6: Gesamtstaatliche Finanzen (2000-2080) – Basisvariante
a) Primär- und Finanzierungssaldo

b) Schuldenstand


Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), Deutsche Bundesbank (bis 2019); BMF und SIM.19 (ab 2020).

Ausgewiesen werden in der Abbildung außerdem die rechnerischen Verläufe des gesamten Finanzierungssaldos (inkl. Zinszahlungen auf die jeweilige Staatsschuld) sowie des gesamtstaatlichen (Maastricht-)Schuldenstandes, die sich aus der Entwicklung des Primärsaldos sowie aus der Verschuldung im Ausgangsjahr und der Entwicklung des dafür zu zahlenden Zinssatzes²⁶ ergeben. Da der Primärsaldo nach dem Auslaufen krisenbedingter

²⁶ Über die zukünftige Entwicklung des dafür relevanten Zinses besteht in der aktuellen Niedrigzinsphase große Unsicherheit. Für die hier vorgelegten Simulationen wird angenommen, dass er sich wesentlich langsamer normalisiert als in früheren Studien unterstellt wurde (vgl. etwa Werding 2018). Effektiv geht er von zuletzt (2019) nominal 1,4 % p. a. bis 2030 noch weiter zurück und konvergiert dann bis

Ausschläge in den Jahren 2020 bis 2025 im Jahr 2026 exakt ausgeglichen ist und wegen steigender Primärausgaben dann immer weiter ins Defizit gerät, ergibt sich dabei eine Interaktion zwischen Schuldenstand (der durch wachsende Finanzierungsdefizite immer weiter anwächst) und Finanzierungssaldo (der sich im Vergleich zum Primärsaldo durch Zinszahlungen auf steigende Schulden immer weiter verschlechtert), die beide Größen auf Dauer regelrecht explodieren lässt.

Der gesamtstaatliche Haushalt wies 2019 – vor Beginn der Covid-19-Pandemie – einen positiven Primärsaldo in Höhe von 2,3 % des BIP auf. Aufgrund niedriger Zinszahlungen ergab sich auch beim gesamten Finanzierungssaldo ein Überschuss von 1,5 % des BIP. Schreibt man die primäre Finanzierungsquote aufgrund vorläufiger Ist-Zahlen für 2020 und aktueller Haushaltspläne und Finanzplanungen der Bundesregierung für die nächsten vier Jahre fort und korrigiert sie anschließend Jahr um Jahr um die hier simulierten Änderungen der Primärausgabenquote, verschlechtert sie sich im weiteren Simulationszeitraum zusehends. In der Basisvariante ergibt sich ab 2027 durchgängig ein Primärdefizit, das bis 2040 auf 3,9 %, bis 2060 auf 7,0 % und bis 2080 weiter auf 9,1 % des BIP zunimmt. Die gesamte Differenz gegenüber dem Ausgangswert für 2019 in Höhe von 11,4 Prozentpunkten entspricht dabei annahmegemäß exakt dem für denselben Zeitraum simulierten Anstieg der BIP-Quote der Demografie-reagiblen öffentlichen Ausgaben (vgl. Abschnitt 3.1). Im Referenzszenario ohne Berücksichtigung der Covid-19-Pandemie steigt das Primärdefizit dementsprechend ab 2026 durchgängig etwas weniger an – mit einer Differenz, die zuletzt 0,8 Prozentpunkte des BIP erreicht.

Für die Entwicklung des gesamten Finanzierungssaldos ergeben sich daraus folgende Auswirkungen: Nach dem Auslaufen krisenbedingter Effekte verbleibt dieser auch 2026 leicht im Defizit. Wegen der Annahme einer nur sehr langsamen Normalisierung des Zinses für die jeweilige Staatsverschuldung, die erst nach 2040 hervortritt, entwickelt sich die Defizitquote bis dahin weitestgehend parallel zum primären Finanzierungsdefizit. Dabei überschreitet sie in der Basisvariante trotzdem bereits 2034 den Maastricht-Referenzwert von 3 % des BIP. Anschließend nimmt sie mit einem starken, nahezu ungebrochenen Anstieg zu. 2040 erreicht sie 4,8 %, 2060 12,1 % und 2080 23,2 % des BIP. Neben zunehmenden Zinszahlungen ist dafür vor allem der Anstieg des Schuldenstands verantwortlich, in dem sich die ständig wachsenden Finanzierungsdefizite Jahr um Jahr niederschlagen. Die Schuldenstandsquote, die 2019 den Maastricht-Referenzwert von 60 % mit 59,7 % des BIP erstmalig seit längerer Zeit wieder knapp unterschritten hat, steigt in der Basisvariante 2020 und 2021 krisenbedingt sprunghaft wieder auf über 70 % des BIP an. Mit dem erwarteten Abflauen der Krise bildet sie sich anschließend – bei zunächst noch eher geringen, durch die demografische Alterung verursachten Finanzierungsdefiziten – nochmals leicht zurück. Ab 2030 beginnt sie allerdings mit zunehmendem Tempo zu wachsen und erreicht 2040 81,7 %, 2060 177,2 % und 2080 nicht weniger als 382,6 % des BIP.

Nach der Referenzvariante hätte die Schuldenstandsquote ohne krisenbedingten Anstieg in den Jahren 2020/21 dagegen bis Anfang der 2030er Jahre auf Werte um 40 % des BIP zurückgehen können. Danach wäre sie aufgrund der auch hier zu berücksichtigenden Effekte des demografischen Alterungsprozesses ebenfalls immer stärker gestiegen, bis etwa 2045 allerdings unterhalb des Maastricht-Grenzwertes geblieben und bis 2080 nur auf etwa 320 % des BIP angewachsen. Insbesondere die Tatsache, dass die Schuldenstandsquote in der Basisvariante während des gesamten Simulationszeitraums oberhalb des Maastricht-Referenzwertes bleibt, zeigt unmissverständlich, dass die Effekte der Covid-19-Pandemie gewisse finanzpolitische Handlungsspielräume zum Verschwinden gebracht haben, die vor Ausbruch der Pandemie noch bestanden hätten, um die Auswirkungen der demografischen Alterung zumindest noch für einige Zeit abzufedern.

Zu beachten ist, dass die Darstellung rechnerischer Entwicklungen des Finanzierungssaldos und der Schuldenstandsquote bei konstanter Einnahmenquote vorwiegend illustrativen Charakter hat, als Anzeichen fehlender langfristiger Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufgrund der absehbaren Effekte der demografischen

2080 gegen 4,0 % (vgl. Tabelle A.1 im Anhang dieser Studie). Mit am Ende real 2,0 %, bleibt der Zins also dauerhaft deutlich unter dem langjährigen Durchschnittswert vor Ausbruch der Finanzkrise (real 3,0 %). Dahinter stehen Berechnungen auf Basis der Laufzeit- und Zinsstruktur der bestehenden Staatsschuld und der Annahme, dass der aktuell noch weit niedrigere Marktzins für laufende Umschuldungen und die jeweilige Neuverschuldung im Simulationszeitraum linear wieder auf nominal 4 % p. a. ansteigt.

Alterung unter dem derzeit geltenden Recht. Auf die Eigendynamik dieser Größen, die sich ergibt, wenn auf den demografisch bedingten Anstieg der Primärausgaben keinerlei finanzpolitische Reaktionen folgen, wurde bereits hingewiesen. Sollten solche Reaktionen tatsächlich zunächst ausbleiben oder zu schwach ausfallen, dürften potenzielle Kreditgeber:innen des Staates bei ausufernder Defizitquote anfangen, wachsende Risikozuschläge auf die Zinsen zu verlangen, und damit ernsthafte Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung erzwingen. Dies gilt selbst dann, wenn die Zinsen aufgrund geänderter Fundamentaldaten – unter anderem wegen der demografischen Entwicklung – global auf Dauer tendenziell niedrig bleiben sollten.²⁷ Zweifel an der Tragfähigkeit der Finanzlage von Staaten, die ihren Schuldenstand angesichts dessen kontinuierlich erhöhen, insbesondere für rein konsumtive Zwecke wie im Falle steigender Sozialausgaben, würden in einer solchen Situation zur Self-fulfilling prophecy.

Erforderlich sind angesichts der hier vorgestellten Simulationen daher nennenswerte Anstrengungen zur Konsolidierung des gesamtstaatlichen Haushalts, die in der Finanzpolitik am besten bereits kurz- bis mittelfristig eingeleitet werden. Dies macht aus dem demografischen Alterungsprozess, der sich erst über die nächsten 15 Jahre voll entfaltet, eine aktuelle Herausforderung. Prinzipiell kann der Verlauf der primären Finanzierungsquote (vgl. erneut Abbildung 6) dabei sowohl mit Maßnahmen, die die Einnahmenquote (je BIP) erhöhen, als auch mit Maßnahmen, die den erwarteten Anstieg der Ausgabenquote dämpfen, so verschoben werden, dass der verbleibende Anstieg der Primärausgaben den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand als zentrale Kennziffern der Haushaltspolitik langfristig nicht mehr aus dem Ruder laufen lässt. Ob rein einnahmenseitige Anpassungen wie die zuvor bereits simulierten Erhöhungen der Beitragssätze der Sozialversicherungen dafür die richtige Strategie darstellen, kann und muss dabei ebenso gefragt werden, wie welche Spielräume es für Ausgabenenkungen – sowohl im Bereich Demografie-reagibler als auch sonstiger öffentlicher Ausgaben – gibt. Zu suchen sind darüber hinaus weitere mögliche Stellschrauben, die sich mit Mitteln der Politik bewegen lassen und die zukünftige Entwicklung von Bevölkerung, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum günstig beeinflussen können.

3.3 Effekte der jüngsten Reformen

Neben Belastungen durch die Effekte der Covid-19-Pandemie, die größtenteils 2020/21 bereits angefallen sind, in ihrer exakten Höhe aber noch nicht feststehen, erhöht sich die Anspannung der öffentlichen Finanzen in der anstehenden Phase akuter demografischer Alterung auch durch eine Reihe von Reformen, die in verschiedenen Feldern der Demografie-reagiblen Ausgaben während der letzten zwei Legislaturperioden vorgenommen wurden. Daraus resultierende Mehrausgaben wirken teilweise bis 2080 fort und tragen somit zum zuvor projizierten Ausgabenanstieg und seinen Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushalt bei.

Einschlägige Rechtsänderungen im Bereich der GRV enthielten vor allem die „Rentenpakete“ von 2014 und 2018, namentlich in Form der „Rente ab 63“, der in beiden Reformen ausgebauten „Mütterrente“ sowie mehrfacher Verbesserungen bei der Bemessung von Erwerbsminderungsrenten.²⁸ Als weniger wichtig erweist sich die derzeit und noch bis 2025 geltende „doppelte Haltelinie“ für Rentenniveau und GRV-Beitragssatz, da diese nach den hier angestellten Simulation – in Bezug auf den Beitragssatz 2024/25: allerdings nur knapp – nicht bindet. In den Kontext der Haltelinien gehört aber auch die Aussetzung des „Ausgleichsfaktors“ für Rentenanpassungen im Zeitraum bis 2025, die in Verbindung mit den Effekten der Covid-19-Pandemie für die Löhne aktiver Versicherter derzeit unerwartet zum Tragen kommt und dabei Wirkungen entfaltet, die über den gesamten

²⁷ Diskussionen darüber werden derzeit auf internationaler Ebene und auch unter deutschen Ökonomen und Ökonominen geführt (vgl. etwa Summers 2014; Homburg 2014; Blanchard 2019; Weizsäcker und Krämer 2019 oder Sinn 2020). Für Überlegungen dazu, warum Tragfähigkeitsanalysen aus Vorsichtsgründen immer auf der Basis von Zinsannahmen angestellt werden sollten, die – wie hier (vgl. Fn. 26) – zumindest langfristig eine Normalisierung (mit Zinssätzen oberhalb der Wachstumsrate des BIP) voraussetzen, vgl. Werding (2021).

²⁸ Für genauere Erläuterungen dieser Regelungen und Hinweise zu weiteren, weniger bedeutsamen Elementen dieser beiden Reformen vgl. Werding (2014; 2019).

Simulationszeitraum anhalten (vgl. bereits Abschnitt 3.3).²⁹ Die jüngste, hier zu beachtende Änderung des Rentenrechts stellt die erst 2021 in Kraft getretene „Grundrente“ dar, durch die niedrige Renten Versicherter mit langer Versicherungszeit aufgestockt werden

Im Bereich der SPV sind vor allem die ab 2014 sukzessive wirksam gewordenen „Pflegestärkungsgesetze I bis III“ zu berücksichtigen, die die Ausgaben der Versicherung in den letzten Jahren bereits deutlich erhöht haben. Hinzu kommen Effekte des erst im Juni 2021 beschlossenen „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung“ (vgl. Fn. 15), die sich bislang nur grob abschätzen lassen. Im Bereich der GKV sind in den vergangenen Jahren dagegen nur kleinere Änderungen vorgenommen worden – am ehesten durch das „Terminservice- und Versorgungsgesetz“ von 2019 –, die die Ausgaben dieses Systems beeinflussen.

Bei der Abschätzung der Auswirkungen dieser Reformen in den Jahren 2014 bis 2020 wird darauf verzichtet, mögliche gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen einzubeziehen und rückblickend zugleich alternative Verläufe von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu konstruieren. Solche Effekte kommen daher erst im eigentlichen Simulationszeitraum zum Tragen. Für die Bestimmung der durch die Reformen induzierten Änderungen von Ausgaben und Beitragssätzen der GRV im Zeitraum bis 2020 kann auf frühere Analysen zurückgegriffen werden (vgl. Werding 2014; 2019). Diese zeigen, dass die Kosten der einzelnen Reformelemente sogar noch höher sind als an diesen Größen ablesbar wird. Da steigende Rentenausgaben die jährlichen Rentenanpassungen dämpfen, erhöhen sich wegen der Reformen nicht nur Beitragssätze und Bundeszuschüsse. Durch ein geringeres allgemeines Rentenniveau werden vielmehr auch diejenigen Rentner:innen belastet, die nicht von den verschiedenen, neu eingeführten Sonderregelungen profitieren.

Abbildung 7 veranschaulicht die Auswirkungen der seit 2014 vorgenommenen Reformen in GRV, SPV und GKV auf die hier erfassten Demografie-reagiblen Ausgaben und auf die Beitragssätze der Sozialversicherungen.³⁰ Ohne diese Reformen wäre die BIP-Quote der Demografie-reagiblen Ausgaben 2019 um rund 0,4 Prozentpunkte niedriger gewesen als sie es tatsächlich war, und die Summe der Sozialversicherungsbeiträge hätte um 1,4 Prozentpunkte geringer ausfallen können. Bis 2030 erhöhen sich diese Differenzen auf 1,1 bzw. 1,6 Prozentpunkte und bleiben im weiteren Simulationszeitraum dann weitgehend konstant.³¹ Wie zuvor erläutert, übertragen sich die Effekte für die Ausgabenquote direkt auf den simulierten Verlauf des Primärsaldos, gemessen am jeweiligen BIP. Vor diesem Hintergrund wäre die Schuldenstandsquote ohne die jüngsten Reformen im Bereich der Sozialversicherungen im Verlauf der Covid-19-Krise kurzfristig ebenfalls auf über 70 % des BIP gestiegen. Anschließend wäre sie aber wieder stärker zurückgegangen, hätte den Maastricht-Referenzwert von 60 % immerhin im Zeitraum von 2029 bis 2038 unterschritten und wäre bis zum Ende des Simulationszeitraums auf gut 320 % des BIP gestiegen.

Festhalten lässt sich demnach, dass die Rentenpakete der Jahre 2014 und 2018, die Pflegestärkungsgesetze und die weiteren, hier betrachteten Reformen für die Sozialfinanzen und den gesamstaatlichen Haushalt zusätzliche Belastungen erzeugt haben, die weit in die nun beginnende Phase akuter demografischer Alterung fortwirken. Angesichts dessen kann gefragt werden, ob und inwieweit die Reformen gleichwohl durch dringliche sozialpolitische Handlungsbedarfe gerechtfertigt werden können. Für die Leistungsverbesserungen in der SPV kann dies als Ausgleich für fehlende Leistungsanpassungen in den Jahren von 1995 bis 2007 unter Umständen geltend gemacht werden (vgl. Werding und Läßle 2020, S. 14–16), auch wenn die dauerhafte Finanzierung dieser Verbesserungen nicht als gewährleistet erscheint. Die in den Rentenpaketen enthaltenen Änderungen an der

²⁹ Die für die Rentenanpassungen maßgeblichen Löhne je Arbeitnehmer:in sind 2020 (v. a. wegen Kurzarbeit) gesunken. Aufgrund der Rentenanpassungsformel wäre daher 2021 eine Senkung der Renten fällig gewesen, die wegen der „Schutzklausel“ in § 68a SGB VI jedoch unterblieb. Der an gleicher Stelle geregelte Ausgleichsfaktor soll eigentlich dafür sorgen, dass nachfolgende Rentenanpassungen entsprechend gedämpft werden, sobald die Löhne der aktiven Versicherten wieder steigen. Eine Neufassung von § 255g SGB VI setzt diesen Mechanismus aber bis 2026 außer Kraft. Dass dies bleibende Effekte für Rentenniveau und Beitragssatz hat, wurde zuerst von Börsch-Supan und Rausch (2020) gezeigt.

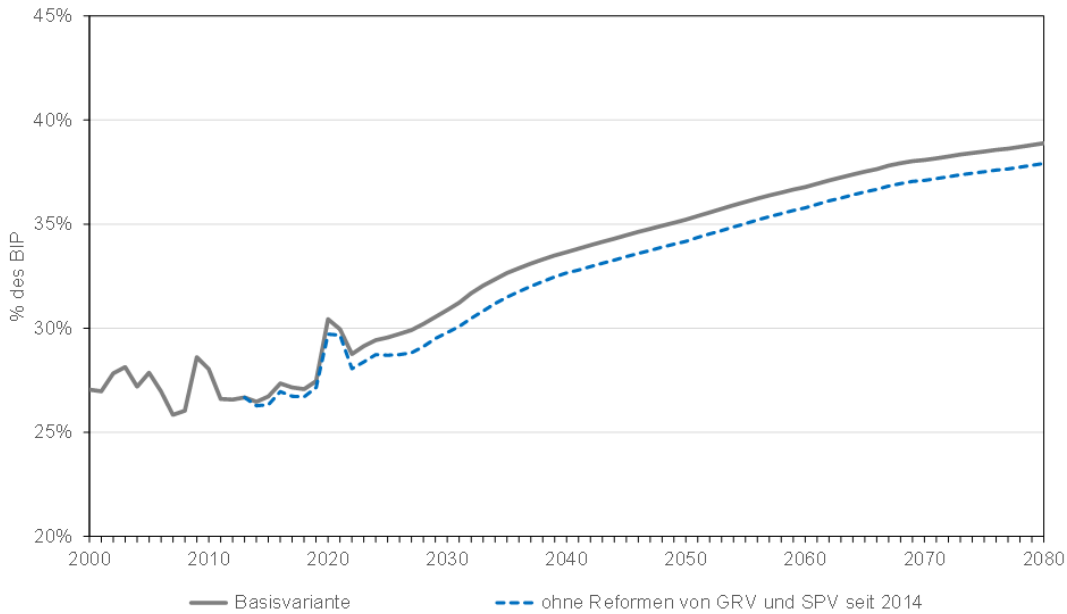
³⁰ Für genauere Überblicke über diese und weitere Effekte vgl. Tabellen A.2 bis A.5 im Anhang.

³¹ Teil dieser Differenz sind die anhaltenden Effekte der Aussetzung des Ausgleichsfaktors, die in Abschnitt 3.2 bereits als Auswirkung der Covid-19-Pandemie ausgewiesen wurden. Sie gehen – wie erläutert – auf eine Rechtsänderung zurück, die nur im Kontext der durch die Pandemie ausgelösten Krise Wirkung entfaltet. Falls der Ausgleichsfaktor rechtzeitig vor der zum 1. Juli 2022 fälligen Rentenanpassung wieder in Kraft gesetzt würde, ließen sich die anhaltenden Auswirkungen der hier betrachteten Reformen spürbar verringern.

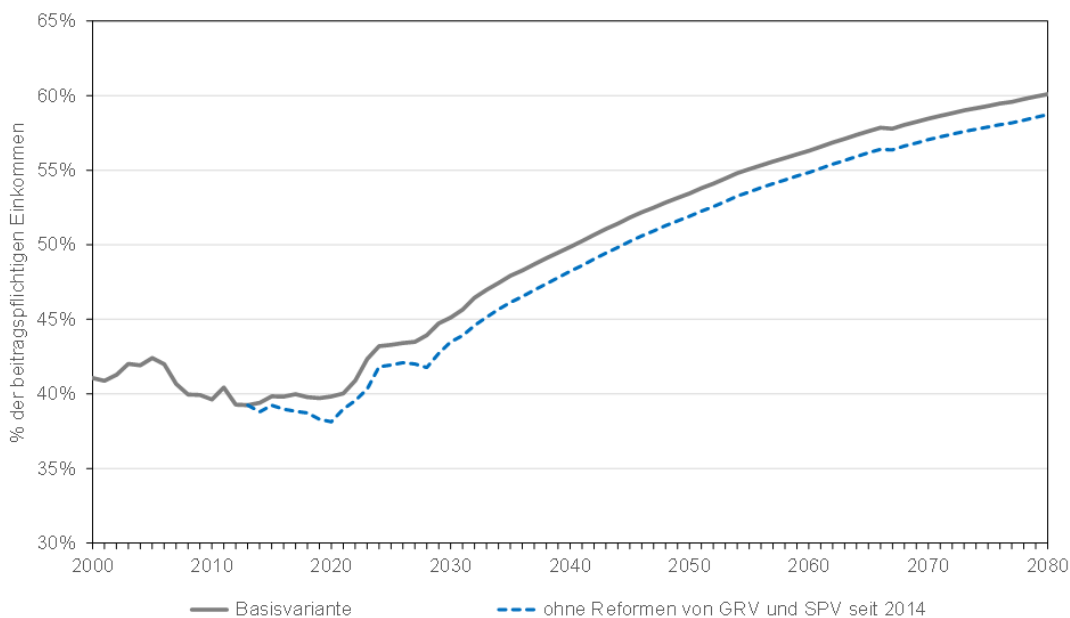
Erwerbsminderungsrente können ebenfalls als verspätete Anpassung an die laufende Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV angesehen werden, wobei Erwerbsminderungsrenten in diesem Kontext zudem als wichtige Härtefallregelung erscheinen (vgl. Werding 2014; 2019). Für die anderen, hier betrachteten Reformschritte lassen sich solche Argumente eher nicht ins Feld führen.

Abbildung 7: Effekte der Reformen von GRV, GKV und SPV seit 2014

a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)



b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)



Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, BMAS, BMF (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

4 Alternativszenarien: Wie lassen sich Beschäftigung und Wachstum steigern?

Um Wege aufzuzeigen, wie die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die davon besonders beeinflussten öffentlichen Ausgaben und die Beitragssätze der Sozialversicherungen sowie ihre Folgewirkungen für die gesamten öffentlichen Finanzen (vgl. Abschnitte 3.1 und 3.2) eingedämmt werden können, werden in diesem Abschnitt zunächst Ansatzpunkte dafür betrachtet, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren und Jahrzehnten gezielt zu erhöhen. Das derzeit geltende Recht bleibt dabei unverändert. Gleichwohl ergeben sich zum Teil direkte Effekte für die Entwicklung der Demografie-reagiblen Ausgaben. Die betrachteten Änderungen zielen aber vor allem darauf ab, die Zahl der Beitragszahler:innen der Sozialversicherungen sowie das Wachstum des BIP zu beeinflussen und damit die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, unter denen sich der absehbare Anstieg der Ausgaben vollzieht. Im Anschluss daran werden weitere Szenarien gebildet, für die Reformen am geltenden Recht der GRV, der GKV und der SPV unterstellt werden (vgl. Abschnitt 5).

4.1 Zuwanderung und Integration

Den ersten Ansatzpunkt zur Beeinflussung von Beschäftigung und Wachstum liefern eine höhere Zuwanderung und eine bessere Integration zugewanderter Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt. Unter den Determinanten der demografischen Entwicklung (vgl. Abschnitt 2.1) zeigt die Migration die stärkste kurzfristige Variation, und sie entfaltet potenziell vergleichsweise rasch günstige Wirkungen. Aus früheren Studien ergibt sich jedoch, dass diese Wirkungen langfristig nachlassen und im Falle einer nur vorübergehend erhöhten Zuwanderung sogar wieder umkippen können (Werding 2018, S. 21–23; Werding und Läßle 2019, S. 10–14, 26). Um dies zu vermeiden, müssten die Zuwanderungszahlen im Falle einer raschen und starken Erhöhung des Wanderungssaldos anschließend dauerhaft hoch bleiben oder sogar weiter zunehmen. Als vorteilhaft erscheinen daher moderate, dauerhafte Steigerungen des jährlichen Wanderungssaldos, die auch im Rahmen dessen bleiben, was das Statistische Bundesamt (2019) mit Blick auf langjährige Gegebenheiten in Deutschland und auf mögliche Herkunftsländer als realistische Obergrenze einstuft. Erreichen und dauerhaft halten lässt sich diese vor allem dann, wenn Deutschland seine Anstrengungen verstärkt, durch sein Zuwanderungsrecht und dessen praktische Handhabung in Zukunft auch eine starke Zuwanderung aus dem nicht-europäischen Ausland anzuziehen.

Verbesserungspotenzial besteht in Deutschland jedoch – auch und gerade im Hinblick auf solche Personengruppen – bei der Integration Zugewanderter in Beschäftigung. So weisen nach Deutschland zugewanderte Personen erfahrungsgemäß im ersten Jahr jeweils nur eine sehr geringe Erwerbsquote auf. Anschließend erhöht sich diese Quote 14 Jahre lang – zunächst sehr rasch und dann immer langsamer –, bleibt aber auf Dauer etwas niedriger als bei der einheimischen Bevölkerung (Brücker et al. 2015). Zugleich fällt die Erwerbslosenquote von Zuwanderern in Deutschland anhaltend höher aus als diejenige Einheimischer (Bundesagentur für Arbeit 2021). In den Simulationen zur Referenz- und Basisvariante werden diese Muster einer allmählichen Integration und die Abstände der zuletzt erreichten Erwerbsquoten sowie der Erwerbslosenquote für zugewanderte und im Inland ansässige Arbeitskräfte im Zeitablauf konstant gehalten. Es erscheint aber als denkbar, solche Unterschiede nicht einfach hinzunehmen, sondern die Integration von Zuwanderern gezielt zu verbessern, auch wenn dabei realistischerweise wohl nicht erreicht werden kann, dass sich Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung neu Zugewanderter von Anfang vollständig an die Vergleichswerte für einheimische Arbeitskräfte angleichen. Anstrengungen dazu beginnen bei der Gestaltung des Zuwanderungsrechts (anwendbar auf Nicht-EU-Bürger). Sie liegen aber z. B. auch im Interesse von Arbeitgebern, die sich bei der Deckung ihres Arbeitskräftebedarfs im Inland aufgrund des absehbaren Rückgangs der Erwerbspersonenzahlen wachsenden Engpässen gegenübersehen (vgl. Abschnitt 2.2).

Vor diesem Hintergrund werden hier drei Alternativvarianten gebildet. Dabei wird zum einen unterstellt, dass sich die Erwerbsquoten Zugewanderter doppelt so rasch wie in der Vergangenheit – binnen 7 Jahren – und am Ende vollständig an diejenigen der bereits ansässigen Bevölkerung angleichen und dass sich die Differenz der

Erwerbslosenquoten Zugewanderter und Einheimischer halbiert („schnellere Integration“).³² Zum anderen wird angenommen, dass die jährliche Nettozuwanderung ab 2030 um 100.000 Personen höher ausfällt als in der Basisvariante („Wanderungssaldo 300.000“).³³ Anschließend werden beide Änderungen der Annahmen zusammengeführt („kombiniertes Szenario I“).

Abbildung 8 zeigt die Effekte, die die demografische Alterung in diesen drei Szenarien für die langfristige Entwicklung der Demografie-reagiblen Ausgaben sowie für die Beitragssätze der Sozialversicherungen hat. Eine schnellere und bessere Integration Zugewanderter in den Arbeitsmarkt führt bei unverändertem Wanderungssaldo zu einer gewissen Dämpfung des absehbaren Anstiegs öffentlicher Ausgaben, die diesen im Vergleich zur Basisvariante bis 2040 allerdings nur um rund 0,2 Prozentpunkte, bis 2060 um 0,4 Prozentpunkte und bis 2080 immerhin um 0,5 Prozentpunkte des BIP verringert. Ein um 100.000 Personen erhöhter, jährlicher Wanderungssaldo dämpft den Anstieg der Ausgaben bis 2060 etwa doppelt so stark ab, anschließend stagnieren die Effekte allerdings bei rund 0,9 Prozentpunkten des BIP. Grund dafür ist, dass die (konstant) höhere Zuwanderung längerfristig den gesamten Altersaufbau der Wohnbevölkerung prägt und damit auch höhere Demografie-reagible Ausgaben erfordert. Kombiniert man beide Szenarien, verstärken sich ihre Effekte gegenseitig. Der projizierte Anstieg der Demografie-reagiblen Ausgaben reduziert sich im Vergleich zur Basisvariante bis 2040 um rund 0,8 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,5 Prozentpunkte und bis 2080 um 1,7 Prozentpunkte des BIP. Angesichts der für die Basisvariante simulierten Zunahme der BIP-Quote dieser Ausgaben gegenüber aktuellen Werten um insgesamt 11,4 Prozentpunkte, ist dies als nennenswerte Dämpfung anzusehen, auch wenn es bei weitem nicht ausreicht, die ungünstigen Effekte der demografischen Alterung verschwinden zu lassen.

Für die Sozialversicherungsbeiträge ergeben sich – trotz des höheren Ausgangsniveaus und der stärkeren absoluten Dynamik in der Basisvariante – insgesamt geringere Effekte. Im Falle eines erhöhten Wanderungssaldos und auch in Kombination mit einer schnelleren Integration Zugewanderter in den Arbeitsmarkt bilden sich diese Effekte zudem ab 2060 wieder zurück. So wird der für die Basisvariante simulierte Anstieg der Beitragssätze zu GRV, GKV, SPV und Arbeitslosenversicherung um zusammen genommen 20,4 Prozentpunkte der beitragspflichtigen Einkommen im Zeitraum von 2019 bis 2080 im hier gebildeten kombinierten Szenario bis 2040 um 0,7 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,4 Prozentpunkte, bis 2080 dagegen nur noch um 1,0 Prozentpunkte gedämpft. Dies resultiert zum einen aus dem hohen Anteil von Ausgaben der Sozialversicherungen an den gesamten Demografie-reagiblen Ausgaben, zum anderen aus den Verschiebungen der Altersstruktur der Versicherten und ihrer Aufteilung auf Personen im Erwerbs- bzw. im Rentenalter, die sich bei dauerhaft erhöhter Zuwanderung im Laufe des Simulationszeitraums vollziehen.³⁴ Alles in allem erweisen sich die Effekte höherer Zuwanderung und besserer Integration von Migranten und Migrantinnen somit als günstig und durchaus spürbar, in der langen Frist aber zugleich als begrenzt.

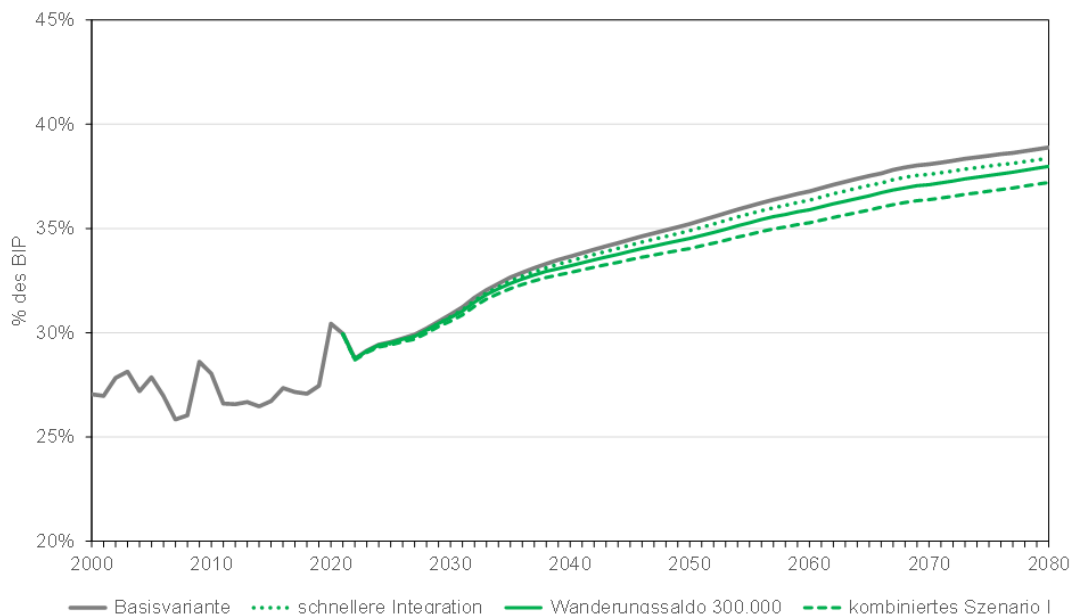
³² Dies entspricht einschlägigen Annahmen, die in Werdig und Läßle (2019, S. 27) im Rahmen einer „Mehr-Phasen-Strategie“ zur Steigerung der Beschäftigung und zur Bewältigung der Effekte der demografischen Alterung getroffen werden.

³³ Diese Annahme wird aus der Bevölkerungsprojektion für eine „junge Bevölkerung“ übernommen (vgl. Abschnitt 2.1). Hinsichtlich der Geburtenziffer und der Lebenserwartung bleibt es hier dagegen bei den Annahmen für die Basisvariante dieser Simulationen.

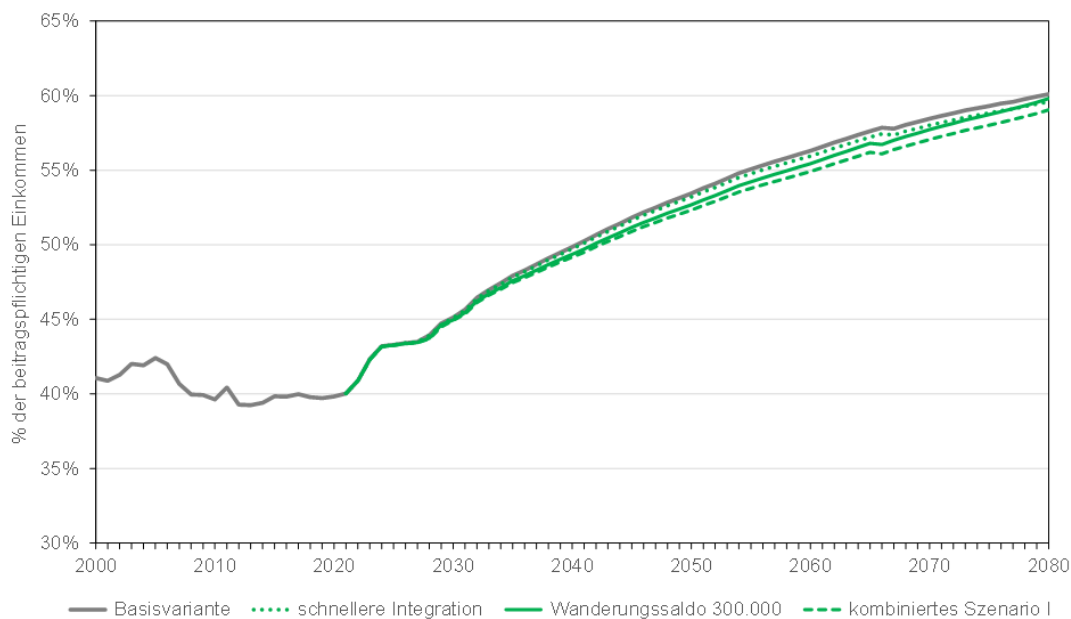
³⁴ Für genauere Überblicke über die Auswirkungen dieser Alternativszenarien auf Demografie-reagible Ausgaben, Sozialversicherungsbeiträge sowie auch primäre Finanzierungssalden und Schuldenstand des gesamtstaatlichen Haushalts vgl. Tabellen A.2 bis A.5 im Anhang dieser Studie.

Abbildung 8: Effekte höherer Zuwanderung und schnellerer Integration

a) Demografie-reagible Ausgaben (2000–2080)



b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000–2080)



Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, BMAS, BMF (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

4.2 Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften

Einen weiteren Ansatzpunkt dafür, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu steigern, bietet – bei unveränderter demografischer Entwicklung – die Erwerbsbeteiligung der bereits im Inland ansässigen Bevölkerung. Als möglich erscheint dies am ehesten bei denjenigen Bevölkerungsgruppen, deren Erwerbsbeteiligung sich in der Basisvariante im Rahmen der Fortschreibung langjähriger Trends aus der Vergangenheit ohnedies erhöht, im Verlauf des Simulationszeitraums jedoch noch hinter der durchschnittlichen Erwerbsquote aller Personen im Erwerbsalter – bei weiter Abgrenzung: zwischen 15 und etwa 67 Jahren – zurückbleibt (vgl. Abschnitt 2.2). Dies gilt zum einen für die Erwerbsbeteiligung von Frauen, zum anderen für diejenige von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter.

Der für die vorliegenden Simulationen erwartete Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung folgt anhaltenden Verhaltensänderungen, die in erster Linie aus den individuellen Lebensplanungen der Frauen selbst resultieren dürften. Begleitet wurde diese Entwicklung in der Vergangenheit jedoch durch politische Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie – etwa mit dem Ausbau von Angeboten zur Kindertagesbetreuung und der sukzessiven Einführung von gesetzlichen Ansprüchen auf Betreuungsplätze für Kinder verschiedener Altersstufen – erkennbar verbessert haben. In anderer Hinsicht schaffen geltende rechtliche Regelungen – beispielsweise zu geringfügiger Beschäftigung, zur Ehegattenbesteuerung oder zur beitragsfreien Familienversicherung in GKV und SPV – aber nach wie vor Rahmenbedingungen, unter denen viele Frauen phasenweise oder sogar dauerhaft nur eingeschränkt, in „Minijobs“ oder in Teilzeitbeschäftigung, erwerbstätig werden. Auf Spielräume dafür, die Frauenerwerbsbeteiligung durch Änderung solcher Regeln in Zukunft noch stärker steigen zu lassen, verweisen etwa die in jüngerer Zeit im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erstellten Studien von Bönke et al. (2020), Blömer et al. (2021) oder Krebs und Scheffel (2021).

Die Erwerbsbeteiligung von Männern wie Frauen im Alter ab etwa 55 Jahren hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich erhöht und das durchschnittliche Renteneintrittsalter – nach einem vorangegangenen, langjährigen Rückgang – wieder nennenswert ansteigen lassen. Grund dafür sind zunächst die Vereinheitlichung der Altersgrenzen für verschiedene Arten von Altersrenten (u. a. nach Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit sowie für Frauen) bei 65 Jahren ab der Mitte der 1990er Jahre, in jüngerer Zeit auch die Heraufsetzung der einheitlichen Regelaltersgrenze der GRV (auf 67 Jahre bis 2031). Um diesen Trend zu verstärken, sind nicht zwingend weitere Anhebungen der Regelaltersgrenze erforderlich (vgl. dazu erst Abschnitt 5.1). Als denkbar erscheinen jedoch Modifikationen, bis hin zu einer Abschaffung, der „Rente ab 63“, die im Rahmen der Rentenreform von 2014 eingeführt wurde (vgl. Abschnitt 3.3) und in deren Folge der Anstieg des durchschnittlichen Renteneintrittsalters zuletzt vorübergehend stagnierte. Von anderer Seite her können Arbeitgeber noch mehr dafür tun, ältere Arbeitskräfte durch Gesundheitsförderung, Weiterbildung und Anpassung von Arbeitsbedingungen eine längere Erwerbsbeteiligung zu ermöglichen.

Für beide Formen einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung werden hier Alternativszenarien konstruiert, mit Annahmen, die von denen der Basisvariante abweichen, und anschließend in einem kombinierten Szenario zusammengeführt.

In der Basisvariante steigt die Erwerbsquote von Frauen – gemessen an der Zahl der Erwerbspersonen, unabhängig vom jeweiligen Arbeitsvolumen – bereits nicht unerheblich an. Relativ zum Vergleichswert für Männer erhöht sie sich von zuletzt (2019) rund 93,5 % bis 2060 mit abnehmender Geschwindigkeit auf knapp 96,5 % und bleibt anschließend auf diesem Niveau konstant. Für eine Alternativvariante wird hier unterstellt, dass sie sich der Erwerbsquote von Männern gleichen Alters – nach dem Vorbild einiger skandinavischer Länder – bis 2060 auf 99 % annähert („höhere Frauenerwerbsbeteiligung“).³⁵ Zugleich wird angenommen, dass auch das durchschnittliche, regelmäßig geleistete Arbeitsvolumen der Frauen – gemessen in Stunden – zunimmt, weil dazu angesichts des hohen Anteils teilzeitbeschäftigter Frauen aus heutiger Sicht größere Spielräume bestehen als bei der

³⁵ Vergleichbare Annahmen werden, vor dem Hintergrund eines etwas geringeren Anstiegs der Frauenerwerbsbeteiligung, der sich aus den damaligen Fortschreibungen früherer Ist-Werte ergibt, auch in Werding (2018, S. 23) und in Werding und Läßle (2019, S. 26f.) getroffen.

Erwerbsquote. Das durchschnittliche Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen von derzeit rund 1.350 Stunden im Jahr, das in der Basisvariante im gesamten Simulationszeitraum stagniert, steigt dadurch bis 2040 auf 1.500 Stunden und bleibt anschließend konstant.³⁶

Bezüglich der Erwerbsbeteiligung Älterer werden die Annahmen dazu modifiziert, wie sich die laufende Anhebung der Regelaltersgrenze der GRV auf das tatsächliche Renteneintrittsverhalten auswirkt. Während in der Basisvariante angenommen wurde, dass das durchschnittliche Renteneintrittsalter aufgrund eines weitgehend konstanten Anteils vorzeitiger Renteneintritte nicht ganz mit der Anhebung der Regelaltersgrenze Schritt hält (vgl. dazu Fn. 6), wird nun unterstellt, dass dieser Anteil so zurückgeht, dass sich das tatsächliche Renteneintrittsalter bei einer Anhebung der Altersgrenze um ein Jahr im Durchschnitt gleichfalls um ein Jahr erhöht („spätere Renteneintritte“).³⁷

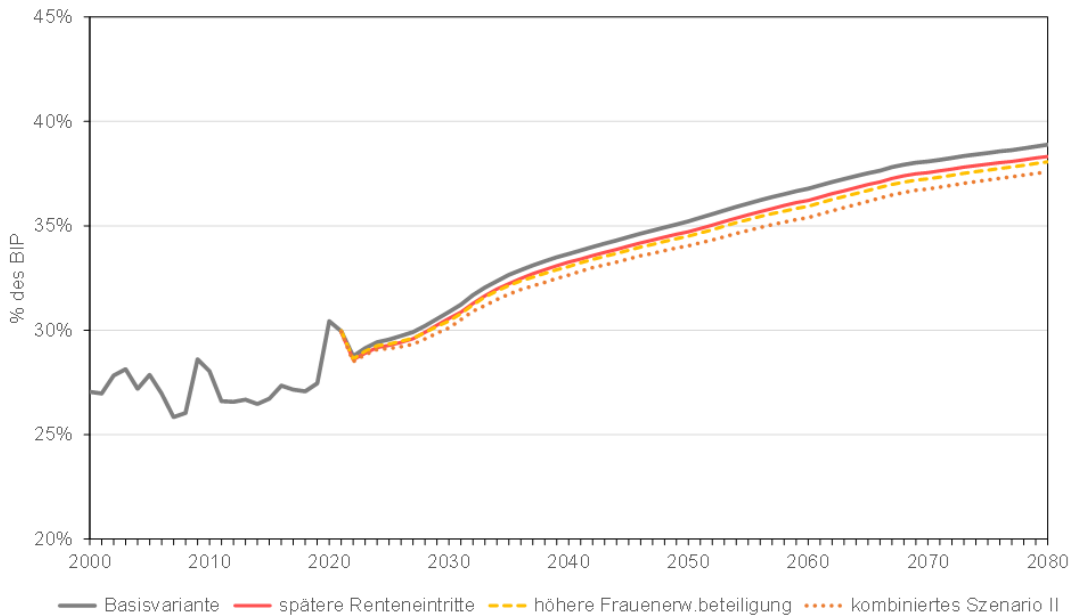
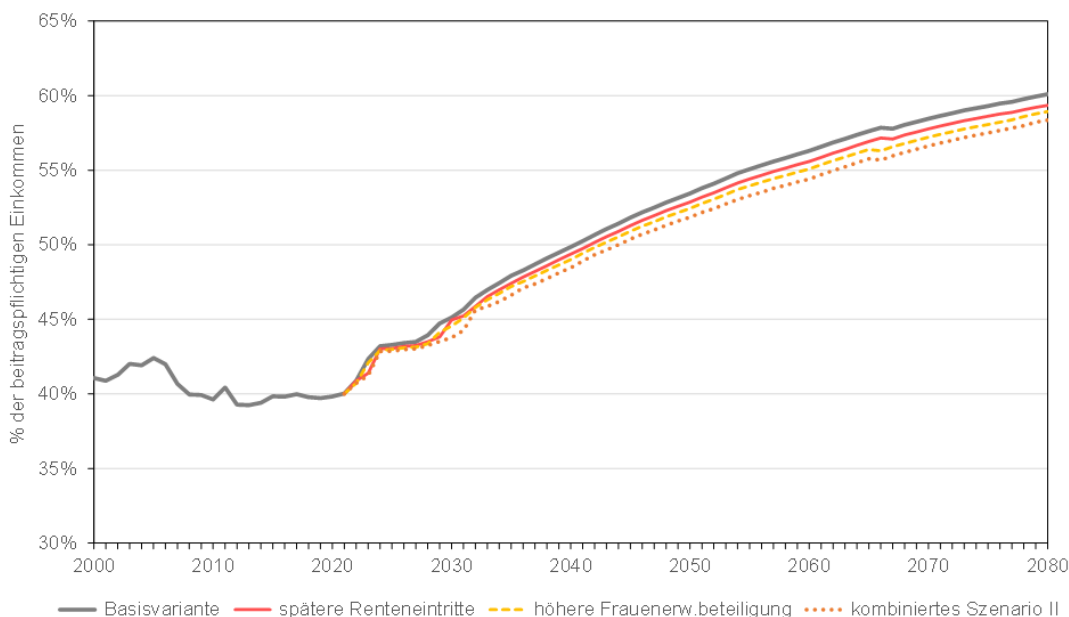
Abbildung 9 weist aus, wie sich die demografische Alterung in den drei nun betrachteten Szenarien auf die Demografie-reagiblen Ausgaben und die Beitragssätze der Sozialversicherungen auswirkt. Die Effekte der unterstellten Verhaltensänderungen bei der Erwerbsbeteiligung Älterer erweisen sich als eher gering, nehmen im Simulationszeitraum aber durchgängig leicht zu. Die Effekte einer höheren Frauenerwerbsbeteiligung – sowohl nach Personen als auch nach Stunden – fallen etwas stärker aus, stagnieren längerfristig allerdings. Im ersten Fall wird der absehbare Anstieg öffentlicher Ausgaben im Vergleich zur Basisvariante bis 2040 um rund 0,4 Prozentpunkte, bis 2060 um 0,55 Prozentpunkte und bis 2080 immerhin um 0,6 Prozentpunkte des BIP verringert. Im zweiten Fall wird der Anstieg der Ausgaben bis 2060 um 0,8 Prozentpunkte des BIP gedämpft, anschließend stagnieren die Effekte allerdings auf diesem Niveau und gehen auf 2080 zu sogar wieder leicht zurück. Im kombinierten Szenario reduziert sich der projizierte Anstieg der Demografie-reagiblen Ausgaben im Vergleich zur Basisvariante bis 2040 um rund 1,0 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,4 Prozentpunkte, bis 2080 dagegen nur noch um 1,3 Prozentpunkte des BIP. Insgesamt ergibt sich gleichwohl erneut eine nennenswerte Dämpfung des für die Basisvariante vorausgerechneten Anstiegs der BIP-Quote dieser Ausgaben gegenüber aktuellen Werten.

Bei den Sozialversicherungsbeiträgen zeigen sich folgende Effekte: Im Falle späterer Renteneintritte wird der für die Basisvariante simulierte Anstieg bis 2040 um 0,5 Prozentpunkte der beitragspflichtigen Einkommen gedämpft, ab 2060 stagnieren die Abweichungen bei 0,7 Prozentpunkten. Im Falle einer höheren Frauenerwerbsbeteiligung reduziert sich der Anstieg bis 2040 um 0,8 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,2 Prozentpunkte, bis 2080 nur noch um gut 1,1 Prozentpunkte. Im kombinierten Szenario verringert sich die Zunahme der Summe der Beitragssätze im Vergleich zur Basisvariante bis 2040 um 1,4 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,9 Prozentpunkte, bis 2080 dagegen nurmehr um 1,7 Prozentpunkte.³⁸ Ursache dieser zeitlichen Muster ist, dass sich insbesondere im Falle steigender Frauenerwerbsbeteiligung – bei unveränderter Bevölkerungsentwicklung – zwar für geraume Zeit ein höheres BIP und eine höhere beitragspflichtige Lohnsumme ergeben. Daraus resultieren allerdings später auch höhere Rentenansprüche und Rentenausgaben. Dies wird langsam spürbar, sobald die Frauenerwerbsbeteiligung nicht weiter steigt – etwa, weil sie bei Erreichen von annähernd 100 % des Vergleichswerts für Männer nicht ohne Weiteres noch weiter steigen kann.

³⁶ Ausgehend davon, dass die Teilzeitquote erwerbstätiger Frauen derzeit bei rund 50 % liegt, beruht die Basisvariante auf der Annahme, dass sich die steigende Frauenerwerbsquote auch in Zukunft je zur Hälfte auf Vollzeitstellen (mit einem jährlichen Arbeitsvolumen von rund 1.800 Stunden) und Teilzeitstellen (mit dem durchschnittlichen Volumen einer halben Vollzeitstelle) verteilen. Für die hier – wie in Werding und Läßle (2019, S. 27) – unterstellte Steigerung des durchschnittlichen Arbeitsvolumens müssen entweder alle Frauen, die neu in eine Teilzeitbeschäftigung eintreten, im Umfang von 75 % einer Vollzeitstelle arbeiten oder der Anteil der Frauen, die eine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen, muss auf zwei Drittel steigen.

³⁷ Diese Annahme entspricht erneut derjenigen in der Vorläufer-Studie von Werding (2018, S. 23f.).

³⁸ Zu den Effekten dieser Alternativszenarien für Demografie-reagible Ausgaben, Sozialversicherungsbeiträge, primäre Finanzierungssalden und Schuldenstand des gesamtstaatlichen Haushalts vgl. erneut Tabellen A.2 bis A.5 im Anhang dieser Studie.

Abbildung 9: Effekte höherer Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften**a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)****b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)**

Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, BMAS, BMF (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

Ein solches Element der Lastverschiebung tritt in umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen häufig auf und betrifft auch andere der hier betrachteten Alternativvarianten. So führen erhöhte Zuwanderung und eine längere Erwerbsbeteiligung gegenüber der Basisvariante zeitlich versetzt ebenfalls zu zusätzlichen Rentenansprüchen. Der höhere Wanderungssaldo verändert auf Dauer aber auch die Altersstruktur der gesamten Wohnbevölkerung, und spätere Renteneintritte haben nachhaltige Effekte für den Rentnerquotienten (vgl. Fn. 12). Damit verbundene Lastverschiebungseffekte erweisen sich dabei mal als gewichtiger, mal als weniger gewichtig. In den Szenarien mit einer stärker steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter ergeben sich alles in allem Auswirkungen auf die hier angestellten Simulationen,

die erneut günstig und auch durchaus nennenswert ausfallen. Angesichts der ausgeprägten ungünstigen Effekte der demografischen Alterung halten sie sich aber weiterhin in Grenzen.

4.3 Fertilität, Bildung und Gesundheit

Günstige Langfrist-Effekte für die BIP-Quote Demografie-reagibler öffentlicher Ausgaben und die Beitragssätze der Sozialversicherungen hat nach den Erkenntnissen früherer Studien eine Zunahme der Geburtenziffer (vgl. Werding 2018, S. 21–23; Werding und Läßle 2019, S. 18–20). Als weniger günstig erscheinen die Effekte einer höheren Bildungsbeteiligung, die die durchschnittlichen Qualifikationen der Erwerbspersonen im Simulationszeitraum stärker steigen lässt als in der Basisvariante (vgl. Werding 2013b, S. 35–39).³⁹ Letzteres erzeugt – neben Steigerungen der Arbeitsproduktivität⁴⁰ – nur gewisse Timing-Effekte, weil der Anstieg des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus den Erwerb von Rentenansprüchen älterer und jüngerer Versicherter systematisch beeinflusst. Für höhere Fertilität wie für bessere Bildung ergeben sich zudem ungünstige Effekte in der kurzen bis mittleren Frist, weil zunächst vor allem höhere Ausgaben für Bildung – bei höherer Geburtenzahl auch für familienpolitische Leistungen – anfallen, während sich die Auswirkungen auf BIP und durchschnittliche Einkommen der Erwerbstätigen nur langsam entfalten.

In einer aktuellen Studie des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) für die Bertelsmann Stiftung wird allerdings auf zusätzliche Effekte höherer Bildung hingewiesen, die bei diesen Überlegungen noch nicht berücksichtigt sind (vgl. Horvath et al. 2021a; 2021b). Abgestellt wird dabei auf empirisch beobachtbare Zusammenhänge von Bildung mit der Erwerbsbeteiligung und auch mit dem Gesundheitsverhalten höher Qualifizierter. Berücksichtigt man auch diese Zusammenhänge, ergeben sich zum einen weit stärkere makroökonomische Effekte, etwa für die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl und des pro-Kopf-BIP. Zum anderen können auch das durchschnittliche Renteneintrittsalter und die Gesundheitsausgaben beeinflusst werden, was sich günstig auf die langfristige Entwicklung Demografie-reagibler Ausgaben in Relation zum laufenden BIP auswirkt.

Nach einer jahrzehntelangen Phase mit niedrigen Geburtenzahlen hat sich die Geburtenziffer in Deutschland in den letzten fünf Jahren erstmalig wieder merklich erhöht. Damit sich dieser Trend fortsetzt, ohne mit den Wünschen vieler Eltern nach einer möglichst ungebrochenen Erwerbsbeteiligung in Konflikt zu geraten, bedarf es fortgesetzter Anstrengungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hilfreich dürfte es zudem sein, wenn Belastungen von Familien abgebaut werden, die nicht zuletzt in einem erhöhten Armutsrisiko für Familien und Kinder zum Ausdruck kommen (vgl. Garbuszus et al. 2018; Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung 2017). Auch die Bildungsbeteiligung hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren, speziell im Bereich der Hochschulbildung, erhöht. Weitere Verbesserungen sind zu erwarten, wenn die anhaltend hohe Schichtpersistenz der Bildungsbeteiligung aufgelockert werden kann, um zum einen den nach wie vor nicht geringen Anteil von Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss zu senken und zum anderen den Anteil von Personen mit höheren Qualifikationen nochmals zu erhöhen. Die hier erwarteten Folgewirkungen für die Erwerbsbeteiligung sollten sich im Anschluss daran teilweise von allein einstellen, während Effekte für die Gesundheit auch den Einsatz von Mitteln der Gesundheitspolitik und Gesundheitsförderung verlangen dürften (vgl. Horvath 2021b, S. 13–15, 18).

³⁹ In der Basisvariante wird die zuletzt beobachtete Bildungsbeteiligung Jüngerer im Zeitablauf konstant gehalten. Da diese insbesondere einen höheren Anteil von Personen aufweist, die ein Hochschulstudium absolvieren, als in der Vergangenheit, steigt schon dadurch das durchschnittliche Qualifikationsniveau aller Erwerbspersonen. Dieser Effekt wird bei einer weiteren Zunahme des Studierendenanteils und bei einem Rückgang des Anteils von Personen ohne beruflichen Abschluss verstärkt. In der Produktionsfunktion des Modells wirkt sich dies auf die Höhe des jeweiligen Humankapitalstocks aus. Außerdem wird berücksichtigt, dass Höherqualifizierte generell eine geringere Erwerbslosigkeit aufweisen.

⁴⁰ Allgemeine Produktivitätssteigerungen beeinflussen die Entwicklung der BIP-Quote Demografie-reagibler Ausgaben oder der Beitragssätze der Sozialversicherungen kaum, weil sie sich ganz ähnlich auf den Zähler und den Nenner dieser Größen auswirken und daher weitestgehend herauskürzen (vgl. etwa Werding 2018, S. 25; Werding und Läßle 2019, S. 16f.). Dahinter stehen gesetzliche Anpassungsvorschriften, nach denen die Renten der Lohnentwicklung folgen, sowie die im Modell unterstellten Auswirkungen stärker steigender Löhne auf die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen und bei der Pflege (vgl. Abschnitt 3.1).

Um zu prüfen, inwieweit sich höhere Fertilität und bessere Bildung unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge ebenfalls eignen, um Beschäftigung und Wachstum in einer Weise zu steigern, die die Effekte der demografischen Alterung für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen abmildert, werden hier drei weitere Alternativszenarien zur Basisvariante dieser Simulationen gebildet. Dabei wird zum einen angenommen, dass sich die zusammengefasste Geburtenziffer bis 2030 weiter auf 1,7 erhöht und anschließend konstant bleibt („höhere Fertilität“).⁴¹ Damit würde sich die Geburtenziffer in Deutschland der in anderen entwickelten Volkswirtschaften mit weniger ausgeprägtem Geburtenrückgang annähern.⁴² Zum anderen werden die Auswirkungen besserer Bildung auf Gesundheit und auf die lebenslange Erwerbsbeteiligung berücksichtigt, die von Horvath et al. (2021a) herausgearbeitet wurden („bessere Bildung und Gesundheit“). Zu diesem Zweck werden die in Horvath et al. (2021b) für Deutschland simulierten Verschiebungen der Bildungs- und Erwerbsbeteiligung in das Modell SIM.19 übertragen⁴³, mit Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung des pro-Kopf-BIP, die in ihrer Größenordnung denen in der zugrunde liegenden Studie entsprechen. Neben einer steigenden Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte, die deren Renteneintritte verzögert, wird auch berücksichtigt, dass sich die für die Basisvariante unterstellten „Kompressionseffekte“ (vgl. Abschnitt 3.1) für das Altersprofil der Gesundheitsausgaben verstärken.⁴⁴ Anschließend werden die geänderten Annahmen zu Fertilität und Bildung, mit allen hier genannten Folgewirkungen, in einem kombinierten Szenario zusammengeführt.

Abbildung 10 veranschaulicht, wie sich die demografische Alterung in diesen drei Alternativszenarien auf Demografie-reagible Ausgaben und die Beitragssätze der Sozialversicherungen auswirkt. Im Falle einer höheren Fertilität verstärkt sich der simulierte Anstieg öffentlicher Ausgaben in Relation zum laufenden BIP bis etwa 2040 um bis zu 0,4 Prozentpunkte und nimmt danach wieder ab. Nach 2060 fällt die BIP-Quote der Demografie-reagiblen Ausgaben unter die Werte der Basisvariante und unterschreitet diese bis 2080 um 0,6 Prozentpunkte. Dahinter steht zunächst ein Anstieg der Ausgaben für Familie und Bildung, der im Zeitverlauf durch ein stärker wachsendes BIP zusehends ausgeglichen und dann überwogen wird. Im Falle besserer Bildung und Gesundheit reduziert sich der Anstieg der Ausgaben bis 2040 um 0,6 Prozentpunkte, bis 2060 um 0,8 Prozentpunkte und bis 2080 um 0,9 Prozentpunkte des BIP. Auch im kombinierten Szenario ergibt sich durchgängig ein verringerter Anstieg der Demografie-reagiblen Ausgaben, der zunächst klein ausfällt, im gesamten Simulationszeitraum jedoch immer weiter zunimmt. Die Reduktion gegenüber der Basisvariante beträgt bis 2040 0,2 Prozentpunkte, bis 2080 dagegen 1,4 Prozentpunkte des BIP.

Der absehbare Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge wird in allen drei Alternativszenarien immer stärker gedämpft, wenn auch mit unterschiedlicher zeitlicher Entfaltung. Grund dafür ist die Tatsache, dass Ausgaben für Bildung und familienpolitische Leistungen nicht auf die Sozialversicherungen entfallen. Deren Beitragssätze werden daher jeweils in dem Maße gedämpft, wie sich die Erwerbsbeteiligung und damit die Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verändert. Bei höherer Fertilität lässt dies länger auf sich warten als im Falle besserer Bildung und Gesundheit von Personen, die bereits in den nächsten Jahren das Bildungssystem verlassen. Im ersten dieser Szenarien bleibt der für die Basisvariante simulierte Anstieg der Beitragssätze der Sozialversicherungen daher bis nach 2040 weitgehend unverändert, bis 2060 wird er dann um 0,6 Prozentpunkte, bis 2080 um 1,7 Prozentpunkte der beitragspflichtigen Einkommen gedämpft. Im zweiten Szenario verringert sich der Anstieg bis 2040 um 0,6 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,1 Prozentpunkte und bis 2080 um 1,2 Prozentpunkte. Im kombinierten Szenario reduziert sich die Zunahme der Beitragssätze im Vergleich zur

⁴¹ Dies entspricht der Fertilitäts-Annahme zur Bevölkerungsprojektion für eine „junge Bevölkerung“ (vgl. Abschnitt 2.1), während es für Lebenserwartung und jährlichen Wanderungssaldo bei den Annahmen für die Basisvariante bleibt.

⁴² Bujard und Sulak (2016) zeigen zudem, dass ein Anstieg der Geburtenziffer über 1,6 unter den deutschen Gegebenheiten voraussetzt, dass nicht nur der Anteil lebenslang kinderloser Frauen sinkt, sondern auch der Anteil von Frauen mit drei und mehr Kindern spürbar zunimmt. Letzterer ist im langjährigen Vergleich weitaus stabiler als Ersterer.

⁴³ Hierzu wird aus Horvath et al. (2021a; 2021b) das Szenario „S8“ herangezogen, das verschiedene, dort getroffene Annahmen zur Änderung der Bildungs- und Erwerbsbeteiligung kombiniert. Im Einzelnen führt dies dazu, dass der Anteil junger Personen, die das Bildungssystem ohne beruflichen Abschluss verlassen, von derzeit rund 19 % bis 2030 auf 14 % zurückgeht und dass der Anteil der Hochschulabsolventen von zuletzt 35 % bis 2030 auf 42,5 % zunimmt. Zugleich wird der für die Zukunft erwartete Rückgang der Erwerbspersonenzahl um knapp 10 % bis etwa 2035 (vgl. Abschnitt 2.2) um etwa 2 Prozentpunkte (oder ca. 800.000 Personen) gedämpft. Bis dahin entfaltet sich dieser Effekt fortschreitend, im weiteren Simulationszeitraum wächst er leicht weiter an.

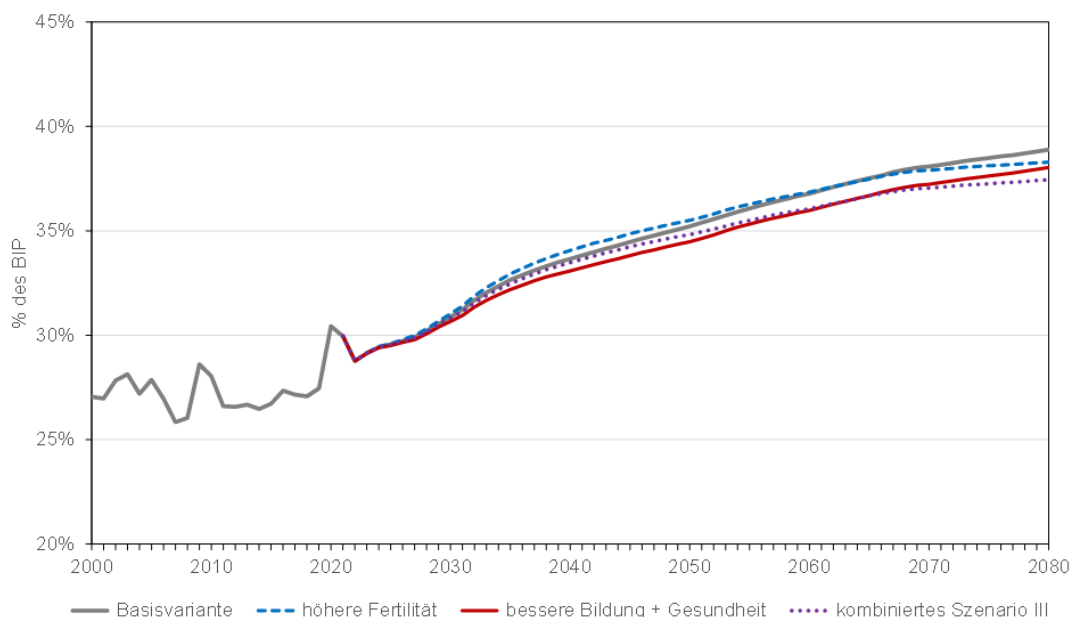
⁴⁴ Dabei wird unterstellt, dass sich der Anstieg altersspezifischer Gesundheitsausgaben nicht um ein Dreivierteljahr, sondern rund 10 % stärker verzögert, wenn die Lebenserwartung um ein Jahr zunimmt.

Basisvariante bis 2040 um 0,6 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,7 Prozentpunkte und bis 2080 um nicht weniger als 2,8 Prozentpunkte.⁴⁵

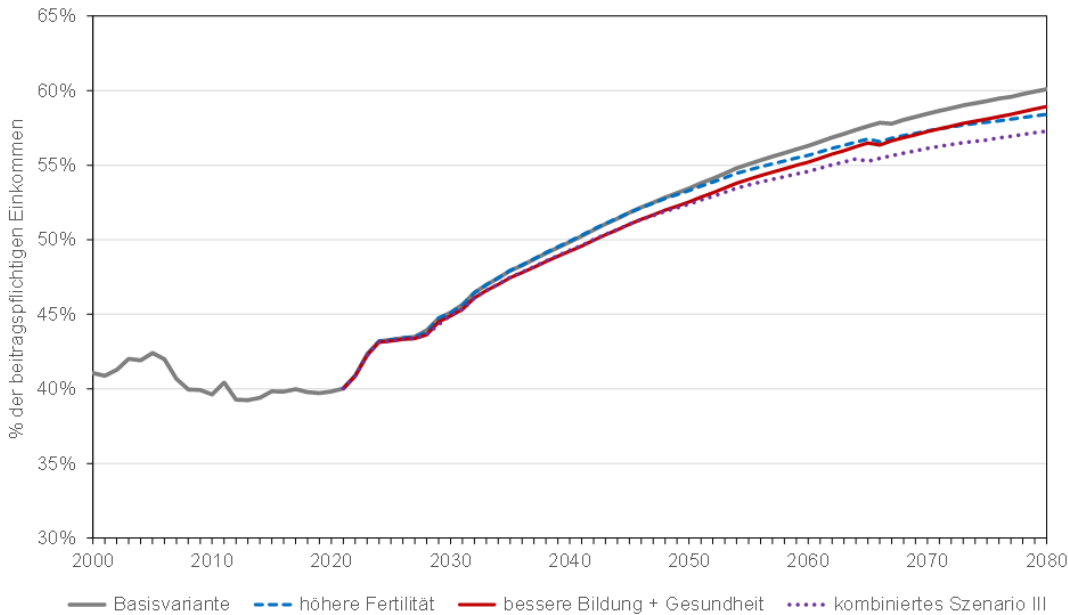
Anders als bei den zuvor betrachteten Alternativszenarien (vgl. Abschnitte 4.1 und 4.2) nehmen die günstigen Effekte höherer Fertilität und besserer Bildung im Simulationszeitraum erkennbar zu – im Falle höherer Fertilität setzen sie sogar erst im Lauf der Zeit ein. Ab 2050 können sie einen nennenswerten Beitrag dazu leisten, die ungünstigen Effekte der demografischen Alterung einzudämmen, auch wenn sie für sich genommen angesichts des Ausmaßes dieser Effekte einmal mehr als begrenzt erscheinen. Betrachtet man alle in diesem Abschnitt behandelten Szenarien, so stellen Maßnahmen für eine höhere Zuwanderung, verbunden mit einer besseren Integration Zugewanderter in den Arbeitsmarkt, eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie höhere Fertilität und bessere Bildung und Gesundheit allesamt mögliche Bausteine einer Strategie dar, mit der sich Beschäftigung und Wirtschaftswachstum steigern und bessere Rahmenbedingungen für die Entwicklung Demografie-reagibler öffentlicher Ausgaben und der gesamten öffentlichen Finanzen schaffen lassen. Würde man alle diese Änderungen zusammenfassen, ergäbe sich letztlich doch bereits ein substanzieller Beitrag zur Dämpfung der für die Basisvariante simulierten Effekte der demografischen Alterung. Weil sich die hier betrachteten Veränderungen nicht alle zielgenau ansteuern lassen und teilweise von Verhaltensanpassungen abhängen, deren Stärke sich nicht genau vorausschätzen lässt, wird jedoch darauf verzichtet, ein solches einzelnes „Ideal-Szenario“ zu konstruieren, für das konsistent für jede Determinante und dauerhaft über den gesamten Simulationszeitraum günstige Wirkungen unterstellt werden müssten.

Abbildung 10: Effekte höherer Fertilität und besserer Bildung

a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)



⁴⁵ Für genauere Überblicke zu den Auswirkungen dieser Alternativszenarien auf Demografie-reagible Ausgaben, Sozialversicherungsbeiträge, primäre Finanzierungssalden und Schuldenstand des gesamtstaatlichen Haushalts vgl. wiederum Tabellen A.2 bis A.5 im Anhang dieser Studie.

b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)

Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, BMAS, BMF (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

5 Reformszenarien: Was bringen Reformen im sozialen Sicherungssystem?

Angesichts der aus heutiger Sicht absehbaren, ausgeprägten Effekte der demografischen Alterung für die Finanzen des sozialen Sicherungssystems sind verbesserte Rahmenbedingungen für höhere Beschäftigung und stärkeres Wirtschaftswachstum unverzichtbar, um diese Effekte zu dämpfen. Umgekehrt kann aber nicht damit gerechnet werden, dass die Effekte der Alterung ohne Reformen innerhalb des Sicherungssystems, die den erwarteten Anstieg der Demografie-reagiblen Ausgaben gezielt reduzieren, vollständig vermieden werden können. In diesem Abschnitt werden daher weitere Szenarien betrachtet, die – anknüpfend an aktuelle Reformdiskussionen – die Auswirkungen möglicher Reformen in der Alterssicherung sowie im Bereich Gesundheit und Pflege beleuchten.

5.1 Alterssicherung

Unter dem derzeit geltenden Recht zeichnet sich für die GRV ab, dass zentrale Kennziffern für ihre Finanzen, die einerseits die Höhe der jeweils gewährten Rentenleistungen, andererseits die daraus resultierende Belastung der aktiven Versicherten abbilden, sich ab sofort und auf Dauer ungünstig entwickeln. Nach dem Auslaufen der bis 2025 geltenden „Haltelinien“ für das Sicherungsniveau (berechnet als „Standardrentenniveau netto vor Steuern“⁴⁶ mindestens 48 %) und den Beitragssatz (maximal 20 %; vgl. Abschnitt 3.3) ist nach den Berechnungen für die Basisvariante dieser Simulationen sowohl mit einem anhaltenden Rückgang des Sicherungsniveaus als auch einem ständigen Anstieg des Beitragssatzes der GRV zu rechnen. Im Mittelpunkt öffentlicher Diskussionen über

⁴⁶ Diese meistgenutzte Kennziffer für das Sicherungsniveau der GRV setzt eine gesetzliche Rente nach 45 Beitragsjahren mit jeweils durchschnittlichem beitragspflichtigen Entgelt (Standardrente) in ein Verhältnis zum laufenden Durchschnittsentgelt aktiver Versicherter, wobei beiderseits Belastungen mit Sozialbeiträgen berücksichtigt werden. Wegen der Vernachlässigung fälliger Lohn- bzw. Einkommensteuern ist sie kein sehr aussagekräftiges Maß des effektiven Leistungsniveaus, lässt sich aber allgemeingültiger bestimmen und auch leichter vorausschätzen.

diese Perspektiven steht in den letzten Jahren zumeist das absehbare Sinken des Rentenniveaus, nicht so sehr der steigende Beitragssatz.

In Programmen für die jüngste Bundestagswahl wurde von verschiedenen Parteien angekündigt, dass sie das Sicherungsniveau der GRV-Renten langfristig – auch nach 2025 – bei 48 % (oder sogar noch höher) stabilisieren wollen. Um die Effekte solcher Reformen für den Beitragssatz der GRV und die Auswirkungen auf die gesamten Demografie-reagiblen Ausgaben und die öffentlichen Finanzen aufzuzeigen, wird hier daher ein entsprechendes Szenario betrachtet („Rentenniveau $\geq 48\%$ “). Explizit abgelehnt wurden in mehreren Wahlprogrammen (und nirgends explizit befürwortet) hingegen Schritte zur weiteren Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV nach 2031, die von Seiten der wissenschaftlichen Politikberatung jedoch wiederholt und nahezu einstimmig gefordert werden.⁴⁷ Vorgeschlagen wird dabei zumeist eine Regelbindung der Altersgrenze an die Entwicklung der Lebenserwartung, durch die jedes zusätzliche Lebensjahr im Verhältnis 2 : 1 auf eine längere Lebensarbeitszeit und auf die erwartete Rentenlaufzeit aufgeteilt wird, so dass sich beide Lebensphasen prozentual gleichmäßig verlängern, anstelle einer einseitigen Verlängerung der Rentenlaufzeit. Ein Reformszenario, in dem die Altersgrenze der GRV ab 2031 einer solchen Regel folgt und mit Rücksicht auf die Annahmen zur demografischen Entwicklung (vgl. Abschnitt 2.1) immer weiter ansteigt – bis 2040 auf knapp 68 Jahre, bis 2060 auf rund 70 Jahre und bis 2080 auf rund 72 Jahre –⁴⁸, wird hier ebenfalls gebildet („dynamische Altersgrenze“). Ergänzend wird dabei unterstellt, dass auch die Regelungen zur „Rente ab 63“ außer Kraft gesetzt werden, weil ein nach bisherigen Standards definierter Status als „besonders langjährig Versicherter“ unter den nun getroffenen Annahmen zur Entwicklung der Regelaltersgrenze vom – nicht so seltenen – Ausnahme- zum Normalfall werden würde.⁴⁹

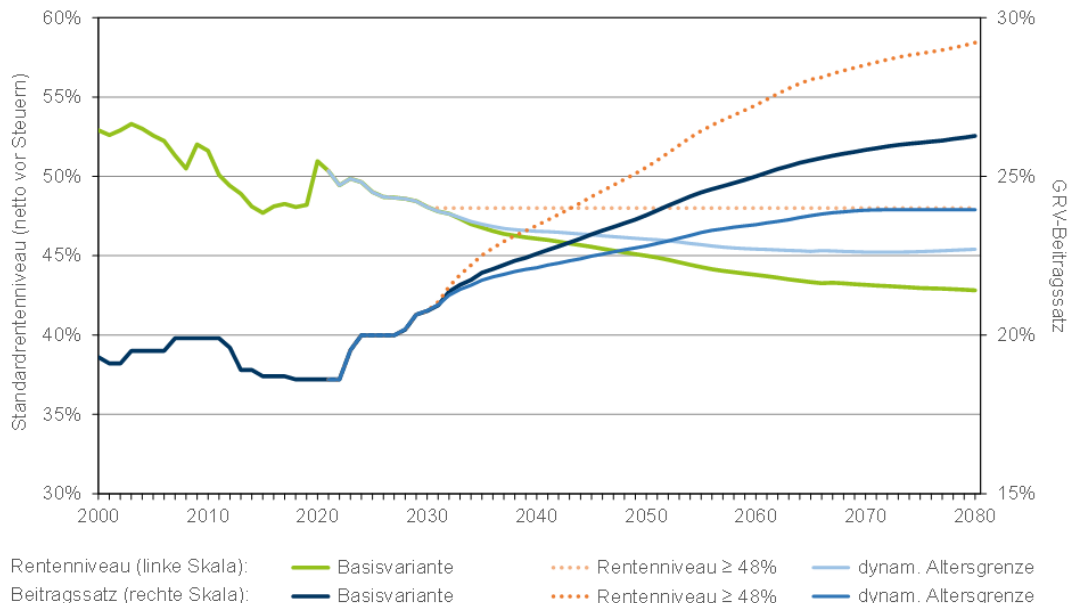
Abbildung 11 zeigt die Auswirkungen beider Reformszenarien auf das Sicherungsniveau und den Beitragssatz der GRV. Hinzuweisen ist dabei zunächst allerdings auf die Entwicklung beider Kennziffern in der Basisvariante. Unter den dafür getroffenen Annahmen sinkt das Rentenniveau, das unter dem geltenden Recht 2020/21 aufgrund von Effekten der Covid-19-Pandemie von zuvor gut 48 % auf 51 % gestiegen ist, nach dem erwarteten Auslaufen der aktuellen Krise im gesamten weiteren Simulationszeitraum ab.⁵⁰ Bis 2040 erreicht es rund 46 %, bis 2060 rund 44 % und bis 2080 knapp 43 %. Der Beitragssatz der GRV kann noch bis 2022 auf seinem gegenwärtigen Niveau von 18,6 % der beitragspflichtigen Einkommen gehalten werden. Anschließend steigt er durchgängig an. Bereits 2024 erreicht er die 20 %-Marke und steigt bis 2040 auf rund 22,5 %, bis 2060 auf rund 25 % und bis 2080 weiter auf knapp über 26 %. Dies sind die Entwicklungen unter dem derzeit geltenden Recht, die durch die hier betrachteten Reformoptionen gegebenenfalls modifiziert werden.

⁴⁷ Vgl. dazu bereits Weizsäcker und Werding (2002), Börsch-Supan (2007), Deutsche Bundesbank (2008), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, Tz. 320–323) sowie zuletzt Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021).

⁴⁸ Für die Entwicklung des tatsächlichen Renteneintrittsalters bei Heraufsetzung der Regelaltersgrenze wird dabei zur Basisannahme zurückgekehrt (vgl. Fn. 6).

⁴⁹ Betrachtet man, wer die „Rente ab 63“ tatsächlich in Anspruch nimmt (Börsch-Supan et al. 2019), erscheint sie als missglückter Versuch, eine besonders belastete Gruppe vom Anstieg der Regelaltersgrenze auszunehmen. Für Vorschläge, geeignetere Differenzierungen – nicht bei der Altersgrenze, sondern bei den Abschlägen für vorzeitige Rentenzugänge oder bei der Rentenbemessung und -anpassung – vorzunehmen, die auf langjährige Niedrigverdiener:innen zielen, deren Lebenserwartung oft unterdurchschnittlich ist, vgl. etwa BDA-Kommission (2020) oder Richter und Werding (2020). Eine wichtige Härtefallregelung stellt in diesem Kontext zudem die Erwerbsminderungsrente dar, deren gezielte Verbesserung den am klarsten begründbaren Reformschritt bei der GRV in den letzten Jahren darstellt (vgl. Abschnitt 3.3)

⁵⁰ Der Anstieg von 2019 auf 2020 ist ein mechanischer Effekt der durch die Pandemie ausgelösten Krise: Da die beitragspflichtigen Einkommen in der Krise (v. a. durch Kurzarbeit, nicht durch explizite Lohnsenkungen) zurückgegangen sind, während die gesetzlichen Renten im Juli 2020 auf Basis vorangegangener Lohnsteigerungen regelgerecht erhöht wurden. 2021 greift dann die in Abschnitt 3.3 erläuterte „Schutzklausel“ und ab 2022 kommt die Aussetzung des „Ausgleichsfaktors“ zum Tragen, durch deren Zusammenspiel das Rentenniveau im gesamten weiteren Simulationszeitraum dauerhaft erhöht wird.

Abbildung 11: Rentenniveau und Beitragssatz der GRV – Effekte von Reformen (2000–2080)

Quellen: DRV (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

Im Szenario mit einem Rentenniveau von mindestens 48 % wird das Sicherungsniveau der GRV annahmegemäß ab 2030 fixiert. Ohne zusätzliche Rechtsänderungen müsste der GRV-Beitragssatz in der Folgezeit noch deutlich stärker ansteigen als in der Basisvariante. 2040 würde er sich bereits auf rund 23,5 %, bis 2060 auf rund 27 % und bis 2080 auf gut 29 % der beitragspflichtigen Einkommen erhöhen. Würde gleichzeitig auch eine dauerhaft gültige Haltelinie für den Beitragssatz, z. B. wie bis 2025 bei maximal 20 %, gezogen, müssten stattdessen die Mittel entsprechend stärker erhöht werden, die der GRV Jahr um Jahr aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes übertragen werden. Vor der aktuellen Krise lagen diese bereits bei 98,6 Mrd. Euro oder 2,9 % des BIP. In der Basisvariante steigen sie bis 2040 auf 3,5 %, bis 2060 auf 4,1 % und bis 2080 weiter auf 4,4 % des BIP. Bei einer dauerhaften Fortsetzung der derzeit nur befristet geltenden „doppelten Haltelinie“ würden diese Werte für 2040 auf 5,3 %, für 2060 auf 7,4 % und für 2080 auf 8,4 % des BIP erhöht.⁵¹ Zum Vergleich: Die gesamten Ausgaben des Bundes beliefen sich im Vor-Krisenjahr 2019 auf exakt 10 % des BIP. Weitere Auswirkungen dieses Szenarios auf die gesamten Demografie-reagiblen Ausgaben und weitere Kennziffern für die öffentlichen Finanzen werden in Abschnitt 5.3 dargestellt.

Im Szenario mit dynamischer Regelaltersgrenze ergeben sich völlig andere Wirkungen für Sicherungsniveau und Beitragssatz der GRV, die allerdings erst nach 2030 einsetzen. In dem Maße, wie Änderungen der Regelaltersgrenze das tatsächliche Renteneintrittsalter verändern, beeinflussen sie den (Äquivalenz-)Rentnerquotienten und damit auch die jährlichen Rentenanpassungen. Sie gehören damit zu den seltenen Typen von Reformen, die in einem umlagefinanzierten Rentensystem günstige Effekte sowohl für das Rentenniveau als auch für den Beitragssatz entfalten. Nach Einführung einer „dynamischen Altersgrenze“ geht das Rentenniveau bis 2040 auf 46,5 %, bis 2060 rund 45,5 % zurück und stabilisiert sich anschließend bei Werten knapp oberhalb von 45 %. Würde man bei der standardisierten Berechnung dieses Sicherungsniveaus auch die mit der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze verbundene, „erwartete“ Verlängerung der Erwerbsphase berücksichtigen, ergäbe sich für 2040 sogar ein Rentenniveau von rund 49,5 %, das sich anschließend wieder auf Werte von zuletzt rund 52,5 % erhöht. Gleichzeitig bleibt der Beitragssatz in seinem absehbaren Verlauf zwar bis 2030 unverändert.

⁵¹ Ausgehend von unverändert 2,9 % des BIP im Jahr 2019 steigen die Bundesmittel für die GRV in dieser Variante bis 2035 auf 4,9 % (in Preisen von 2015: 180,8 Mrd. Euro; pro Kopf der Wohnbevölkerung: 2.178 Euro; je erwerbstätiger Person: 4.335 Euro; je Rentner:in (alle Rentenarten): 6.418 Euro) und bis 2050 auf 6,3 % des BIP (i. Pr. v. 2015: 272,1 Mrd. Euro; pro Kopf der Wohnbevölkerung: 3.386 Euro; je erwerbstätiger Person: 6.876 Euro; je Rentner:in (alle Rentenarten): 9.617 Euro). Der bereits im Text angegebene Wert für 2080 von 8,4 % des BIP entspricht (i. Pr. v. 2015) 481,8 Mrd. Euro, pro Kopf der Wohnbevölkerung 6.357 Euro, je erwerbstätiger Person 13.427 Euro und je Rentner:in (alle Rentenarten) 17.917 Euro. Für Vergleichswerte zur Basisvariante vgl. Fn. 21.

Anschließend erhöht er sich bis 2040 auf rund 22 %, bis 2060 auf rund 23,5 % und bis 2080 weiter auf immerhin noch 24 %. Wiederum werden weitere Auswirkungen der hier betrachteten Szenarien in Abschnitt 5.3 dargestellt.

Absehbar ist an dieser Stelle bereits, dass eine Stabilisierung des Sicherungsniveaus der GRV in der bevorstehenden Phase akuter demografischer Alterung unter ansonsten unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen bestenfalls noch für eine gewisse Zeit gelingen kann. Die Spannung zwischen Rentenniveau und Beitragssätzen, die schon unter dem geltenden Recht immer weiter zunimmt, würde dadurch – einseitig zu Lasten der Beitragszahler – weiter verschärft. Eine Verlagerung der Kosten auf den Bundeshaushalt bietet wegen der dafür erforderlichen Steuermehreinnahmen keine Alternative. Eine weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV bietet dagegen die Möglichkeit, längerfristig sowohl den absehbaren Rückgang des Rentenniveaus als auch den gleichwohl zu erwartenden Anstieg des GRV-Beitragssatzes zu dämpfen. Vollständig zum Verschwinden bringen lassen sich die Effekte der demografischen Alterung für das gesetzliche Rentensystem allein damit allerdings wiederum nicht.

5.2 Gesundheit und Pflege

Die letzten größeren Reformen im Bereich der GKV (mit der Einführung des Gesundheitsfonds sowie eines allgemeinen Beitragssatzes und kassenspezifischer Zusatzbeiträge ab 2009) und anschließende Korrekturen (an der Bemessung der Zusatzbeiträge als einheitlicher Geldbetrag oder als einkommensbezogener Prozentsatz sowie an der Aufteilung auf Versicherte und ihre Arbeitgeber:innen) konzentrierten sich vor allem auf die Finanzierung des Systems. Damit verbundene Ansätze, etwa durch neue Formen von Tarifen sowie Möglichkeiten für direkte Verträge zwischen einzelnen Krankenkassen und Leistungserbringern, auch bei der Inanspruchnahme der Leistungen des Systems und den damit verbundenen Kosten Veränderungen zu induzieren, gerieten dabei weitgehend in Vergessenheit. Entscheidend für die aus heutiger Sicht ungünstigen Effekte der demografischen Alterung sind im Gesundheitswesen jedoch Entwicklungen auf der Ausgabenseite, einschließlich in der Vergangenheit beobachteter, stark kostentreibender Effekte des medizin-technischen Fortschritts.

Zahlreiche Experten und Expertinnen – darunter Mediziner:innen ebenso wie Gesundheitsökonom:innen – monieren, dass das deutsche Gesundheitswesen nennenswerte Ineffizienzen aufweist, insbesondere im stationären Sektor (vgl. etwa Busse et al. 2016; Loos et al. 2019; Grote Westrick et al. 2019). Diese resultieren eher aus einer verfehlten Struktur der Krankenhäuser als aus der Art und Weise, wie Bedienstete dort die Patienten und Patientinnen versorgen. Ineffizienzen werden auch an den zahlreichen Schnittstellen des Systems, etwa zwischen ambulantem und stationärem Sektor oder zwischen der GKV und der SPV vermutet. Gestützt auf einen systeminternen Vergleich der GKV-Ausgaben auf Bundesländer-Ebene schätzen Augurzky et al. (2009), dass bis zu 10 % davon wegen solcher Ineffizienzen verschwendet werden. Als zentralen Ansatz dafür, bestehende Ineffizienzen zu überwinden – vor allem im stationären Sektor, aber mit Mitteln, die sich auf andere Bereiche des Gesundheitswesens übertragen lassen –, schlägt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2018) vor, zu einem konsequenten Versorgungsmanagement überzugehen, bei dem einzelne Krankenkassen auf der Basis von Selektivverträgen eigene Versorgungsnetzwerke aus Krankenhäusern (sowie aus niedergelassenen Ärzten und Ärztinnen und anderen Leistungserbringern) aufbauen, zu denen ihre Versicherten Zugang haben. Wettbewerb der Krankenkassen kann dabei sowohl die Qualität der angebotenen Versorgung gewährleisten als auch ihre Wirtschaftlichkeit erhöhen.

Die jüngsten Reformen der SPV haben gezielt kosten- und ausgabensteigernd gewirkt (vgl. Abschnitt 3.3). Aktuelle Diskussionen drehen sich vor allem darum, wie die in diesem Sozialversicherungszweig auftretenden Eigenanteile der Pflegebedürftigen – auch angesichts der für die Zukunft erwarteten Kostenentwicklungen – begrenzt werden können. Auch für die Pflege gibt es jedoch Überlegungen dazu, durch andere Formen der Organisation sowohl die Qualität der Pflege zu steigern als auch die dafür anfallenden Kosten zu begrenzen (vgl. etwa Braeseke et al. 2021). Zusätzliche Effekte werden, gestützt auf internationale Erfahrungen, von neuen Formen der digitalen Unterstützung von Pflegekräften bei ihren diversen Aufgaben im Bereich der Beobachtung Pflegebedürftiger, der Kommunikation sowie der Dokumentation ihrer eigenen Aktivitäten erwartet (vgl. Lutze et

al. 2021), auch wenn dies zunächst eher zur Entlastung der Pflegekräfte genutzt werden sollte als zur Realisierung von Kostensenkungen.

Vor diesem Hintergrund werden hier zwei Alternativszenarien mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Pflege gebildet. Das erste dieser Szenarien unterstellt, dass im Bereich der GKV weiterhin keine wirklichen Strukturreformen ergriffen werden und sich die Kostenwirkungen des medizinischen Fortschritts ungebrochen fortsetzen („kostentreibender medizin-technischer Fortschritt“). Damit wird zugleich Unsicherheiten bei der Fortschreibung der GKV-Ausgaben – auf Basis der dort gewährten Sachleistungen (vgl. Abschnitt 3.1) – Rechnung getragen, so dass die Kostensteigerungen noch erhöht werden.⁵² Für das zweite Szenario wird dagegen angenommen, dass die Entwicklung von Kosten und Ausgaben sowohl für Gesundheit als auch für die Pflege durch effizienzsteigernde Maßnahmen ohne Qualitätseinbußen erfolgreich gedämpft werden kann („effizientere Versorgung“ in GKV und SPV). Konkret wird dabei unterstellt, dass sich jeweils Verringerungen der Kosten – im Bereich der SPV: bei unverändertem Leistungsniveau – um 10 % erreichen lassen, die sich ausgehend vom Jahr 2022 über zehn Jahre entfalten und anschließend dauerhaft gehalten werden können.⁵³

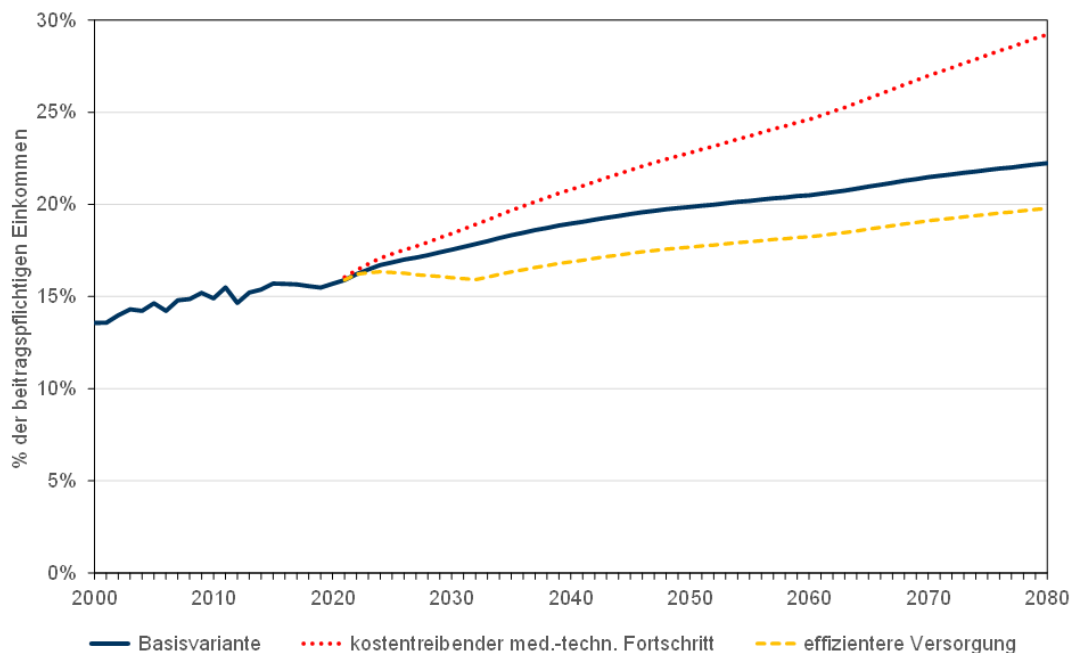
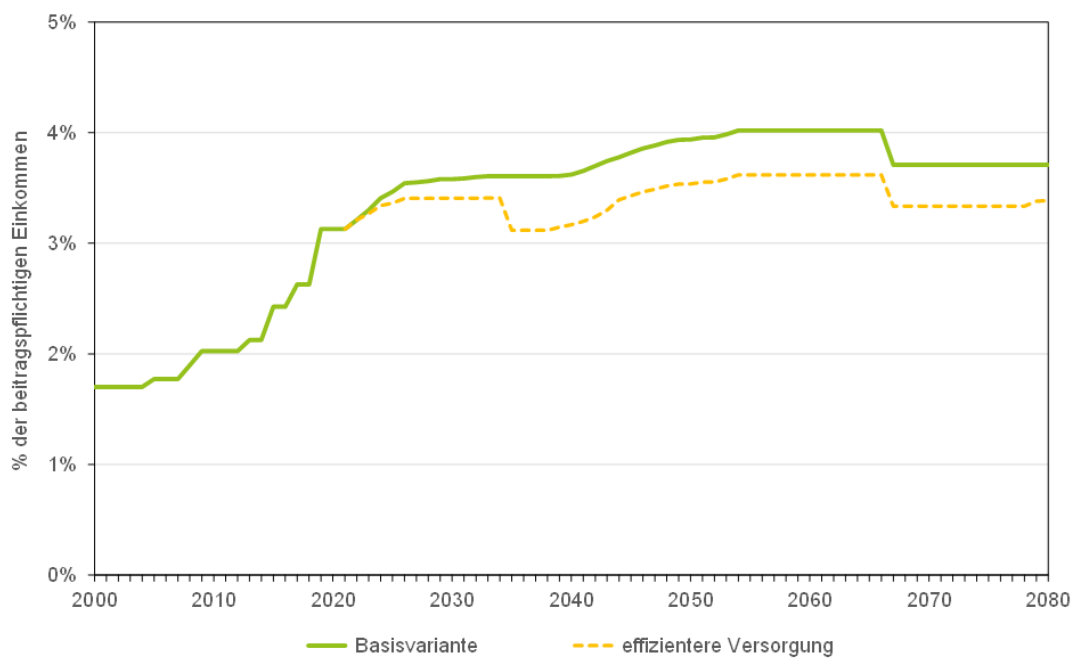
Abbildung 12 weist aus, wie sich die Beitragssätze von GKV und SPV in der Basisvariante dieser Simulationen und unter Berücksichtigung der hier beschriebenen Reformszenarien entwickeln. In der Basisvariante steigt der Beitragssatz der GKV (Summe aus allgemeinem Beitrag und kassenspezifischen Zusatzbeiträgen) im gesamten Simulationszeitraum an. Von zuletzt (2019) 15,5 % der beitragspflichtigen Einkommen steigt er dabei bis 2040 auf 19 %, bis 2060 auf rund 20,5 % und bis 2080 auf rund 22 %. Im Alternativszenario mit verstärkten Kostenwirkungen des medizin-technischen Fortschritts erhöht er sich noch deutlich stärker, bis 2040 bereits auf knapp 21 %, bis 2060 auf rund 25 % und bis 2080 weiter auf über 29 %. Im Reformszenario mit einer effizienteren Versorgung im Bereich der GKV geht der Beitragssatz dagegen ab 2023 zunächst wieder leicht zurück. Anschließend nimmt er bis 2040 auf rund 17 %, bis 2060 auf rund 18 %, bis 2080 auf knapp 20 % zu.

Der Beitragssatz der SPV (einschließlich des durchschnittlichen Beitragszuschlags für Kinderlose) hat sich aufgrund des gezielten Ausbaus der Leistungen mit den Pflegestärkungsgesetzen in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht, auf zuletzt über 3 % der beitragspflichtigen Einkommen. Nicht zuletzt aufgrund jüngster Reformen, deren Effekte noch nicht ganz absehbar sind, wird er in naher Zukunft weiter steigen, bis 2040 auf rund 3,5 % und bis 2060 auf 4 %.⁵⁴ Nach 2060 kann der SPV-Beitragssatz aus heutiger Sicht wieder leicht zurückgehen, bleibt bis 2080 aber klar oberhalb von 3,5 %. Falls die im Szenario mit effizienterer Versorgung unterstellte Kosten- und Ausgabendämpfung im Bereich der Pflege realisiert werden kann, verringert sich der weitere Anstieg des Beitragssatzes dagegen ab 2023. Effektiv schwankt der SPV-Beitragssatz in diesem Fall im gesamten Simulationszeitraum in einem Band zwischen gut 3 % und gut 3,5 % der beitragspflichtigen Einkommen.

⁵² Im Rückgriff auf die Resultate von Breyer und Ulrich (2000) wird dabei unterstellt, dass der medizin-technische Fortschritt zu einer zusätzlichen Steigerungsrates der altersspezifischen Leistungsausgaben der GKV um 1,0 Prozentpunkte p. a. führt, während dafür in der Basisvariante nur 0,5 Prozentpunkte angesetzt wurden.

⁵³ Für die GKV kann sich diese Annahme auf die Arbeit von Augurzky et al. (2009) stützen. Aus den USA werden Kostensenkungen durch das dort unter dem Namen „Managed care“ praktizierte Versorgungsmanagement berichtet, die 20 % erreichen oder sogar noch deutlich übersteigen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2018, S. 36). Allerdings ist nicht klar, ob diese Effekte reine Effizienzgewinne darstellen oder auch auf Selektionseffekte unter den teilnehmenden Versicherten zurückgehen. Auch könnte das US-Gesundheitssystem mit seinem extrem hohen Kostenniveau größere Spielräume für Kostendämpfungen bieten als das deutsche. In Bezug auf die SPV kann darauf verwiesen werden, dass das niederländische Modell der Organisation von Pflege auf Quartiersebene („Buurtzorg-Modell“) dort nach Angaben der zuständigen Sozialversicherung zu Kostensenkungen von 20 % geführt hat (Braeseke et al. 2021, S. 58). Die Übertragbarkeit der Angaben auf Deutschland ist erneut fraglich. Daher bleibt der hier gewählte, vereinheitlichte Ansatz zum Umfang möglicher Effizienzgewinne in Pflege und Gesundheitswesen deutlich darunter.

⁵⁴ Der teils treppenartige Verlauf des Beitragssatzes der Pflegeversicherung ergibt sich aus der Annahme, dass das System – wie seit seiner Gründung im Jahr 1995 – finanzielle Rücklagen bildet, die zunächst abgebaut werden, bevor der Beitragssatz erhöht wird. Um bei nachlassender finanzieller Anspannung eine übergroße Rücklagenbildung zu vermeiden, werden die Beitragssätze dagegen gesenkt, wenn die Rücklagen, gemessen in laufenden Monatsausgaben, das maximale Niveau aus der Vergangenheit übersteigen. Genaue Rechtsvorschriften dazu existieren – anders als etwa in der GRV – nicht. Aufbau und planmäßiger Abbau des seit 2015 zusätzlich betriebenen Pflegevorsorgefonds werden in den Simulationen ebenfalls berücksichtigt.

Abbildung 12: Beitragssätze der GKV und der SPV – Effekte von Reformen (2000–2080)**a) Gesetzliche Krankenversicherung****b) Soziale Pflegeversicherung**

Quellen: BMG (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

Das Szenario mit verstärkten kostentreibenden Effekten des medizin-technischen Fortschritts, der Ausgaben und Beitragssatz der GKV noch deutlich stärker steigen lässt als in der Basisvariante, verdeutlicht ein ernsthaftes Risiko, das sich bei weiterer Abwesenheit ausgabendämpfender Maßnahmen in diesem Bereich abzeichnet. Ein weiterer Anstieg des GKV-Beitragssatzes lässt sich allerdings auch unter der Annahme, dass der zukünftige Anstieg der Gesundheitsausgaben durch ein konsequentes Versorgungsmanagement eingedämmt werden kann, nicht völlig vermeiden. Das gleiche gilt im Bereich der Pflege, wobei die weitere Erhöhung des Beitragssatzes der SPV im Falle erfolgreicher Reformen der Organisation und der Leistungserbringung in diesem Feld aber deutlich

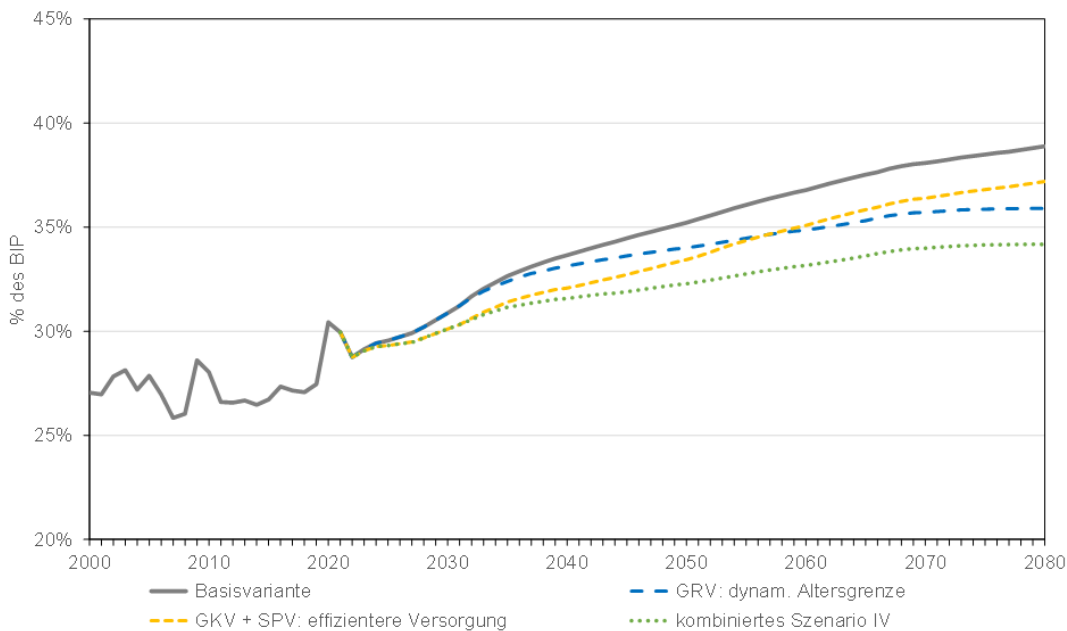
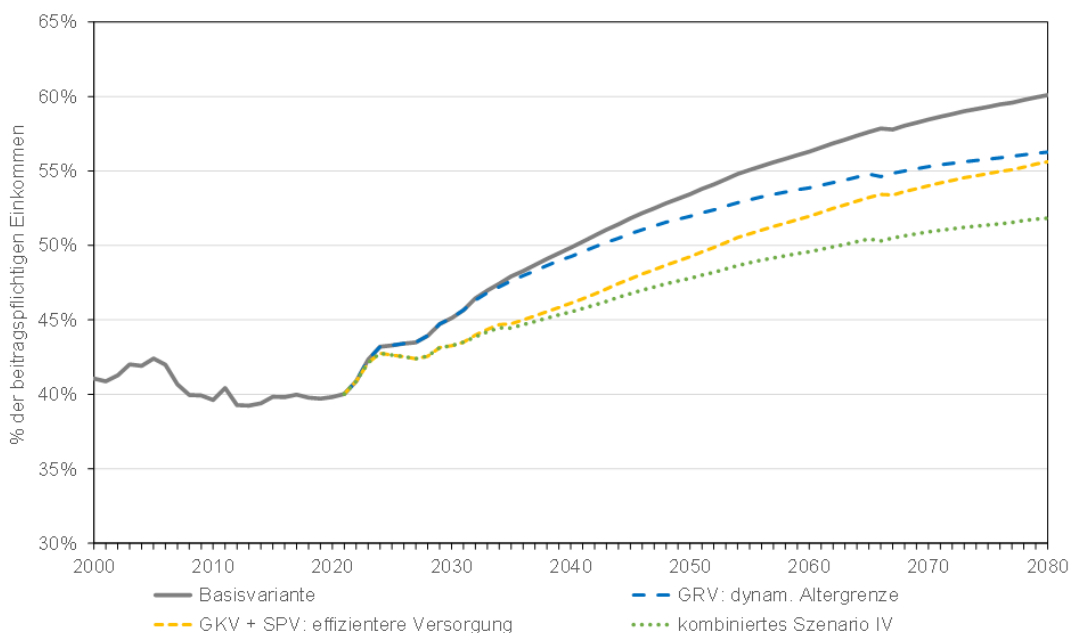
reduziert werden könnte. Weitere Auswirkungen all dieser Szenarien werden im nachfolgenden Abschnitt dargestellt.

5.3 Auswirkungen auf Sozialfinanzen und öffentliche Haushalte

Die Effekte möglicher Reformen in GRV, GKV und SPV wurden hier zunächst mit Blick auf die zukünftige Entwicklung der einzelnen Sozialversicherungszweige betrachtet. Nun sollen ihre Auswirkungen auf die gesamten, in dieser Studie erfassten Demografie-reagiblen Ausgaben sowie auf die Folgewirkungen für die gesamten öffentlichen Finanzen beleuchtet werden. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf Szenarien, die zu günstigen Effekten für die Ausgabenentwicklung führen.⁵⁵ Dabei wird auch ein kombiniertes Szenario gebildet, in dem die Einführung einer dynamischen Regelaltersgrenze in der GRV und Maßnahmen für eine effizientere Versorgung in GKV und SPV verbunden werden. Simultane Reformen in mehreren Handlungsfeldern lassen sich politisch besser einleiten und steuern als etwa die diversen, im vorangegangenen Abschnitt betrachteten Verhaltensänderungen.

Abbildung 13 veranschaulicht, wie sich die demografische Alterung in den drei, hier berücksichtigten Reformszenarien auf Demografie-reagible Ausgaben und die Beitragssätze der Sozialversicherungen auswirkt. Im Falle der dynamischen Altersgrenze in der GRV verringert sich der simulierte Anstieg der hier erfassten öffentlichen Ausgaben erst nach 2030, in einem Maße, das aber im gesamten weiteren Simulationszeitraum deutlich zunimmt. So reduziert sich die BIP-Quote dieser Ausgaben gegenüber der Basisvariante bis 2040 um 0,5 Prozentpunkte, bis 2060 um 1,9 Prozentpunkte und bis 2080 um 3,0 Prozentpunkte. Im Falle einer effizienteren Versorgung in den Feldern Gesundheit und Pflege setzen die Auswirkungen früher ein und vermindern den Anstieg der Ausgaben bis 2040 um 1,6 Prozentpunkte. Anschließend bleiben diese Effekte jedoch annähernd konstant. Im kombinierten Reformszenario wird der simulierte Anstieg der Demografie-reagiblen Ausgaben bis 2040 um 2,1 Prozentpunkte, bis 2060 um 3,6 Prozentpunkte und bis 2080 um 4,7 Prozentpunkte des BIP gedämpft. Gegenüber dem gesamten für die Basisvariante projizierten Anstieg dieses Wertes um 11,4 Prozentpunkte von 2019 bis 2080 bedeutet dies eine substantielle Verringerung, die die aus heutiger Sicht absehbaren Effekte der demografischen Alterung allerdings immer noch nicht vollständig zum Verschwinden bringt.

⁵⁵ Für Angaben zu den Auswirkungen des Szenarios mit einem Rentenniveau von mindestens 48 % oder des Szenarios mit teurem medizin-technischen Fortschritt auf Demografie-reagible Ausgaben, Sozialversicherungsbeiträge, primäre Finanzierungssalden und Schuldenstand des gesamtstaatlichen Haushalts vgl. Tabellen A.2 bis A.5 im Anhang dieser Studie. Dasselbe gilt für genauere Überblicke zu den Auswirkungen der hier betrachteten Reformszenarien.

Abbildung 13: Effekte von Reformen für die Sozialfinanzen**a) Demografie-reagible Ausgaben (2000-2080)****b) Beitragssätze der Sozialversicherungen (2000-2080)**

Quellen: DRV, BMG, BA, Statistisches Bundesamt, BMAS, BMF (bis 2019); SIM.19 (ab 2020).

Auch der Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge wird in allen drei Reformszenarien deutlich reduziert, da die unterstellten Reformen unmittelbar in einzelnen Zweigen dieses Systems ansetzen. Die Summe der Beitragssätze von GRV, GKV, SPV und Arbeitslosenversicherung steigen, bezogen auf die beitragspflichtigen Einkommen Versicherter, bei Einführung einer dynamischen Altersgrenze bis 2040 um 0,6 Prozentpunkte, bis 2060 um 2,4 Prozentpunkte und bis 2080 um 3,8 Prozentpunkte weniger an als in der Basisvariante.⁵⁶ Im Szenario mit

⁵⁶ Berücksichtigt werden bei diesen Berechnungen auch Interaktionen zwischen Budgets und Beitragssätzen der verschiedenen

einer effizienteren Versorgung in den Bereichen Gesundheit und Pflege verringert sich der Anstieg bis 2040 bereits um 3,7 Prozentpunkte, bis 2080 wächst diese Differenz langsam weiter an, auf zuletzt 4,5 Prozentpunkte. Im kombinierten Reformszenario reduziert sich die Zunahme der Beitragssätze im Vergleich zur Basisvariante bis 2040 um 4,3 Prozentpunkte, bis 2060 um 6,7 Prozentpunkte und bis 2080 um nicht weniger als 8,3 Prozentpunkte. Der selbst in diesem Szenario verbleibende Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge von knapp 40 % im Jahr 2019 auf rund 45 % im Jahr 2040 und weiter auf über 50 % im Jahr 2080 erscheint wegen der damit verbundenen Rückwirkungen auf Beschäftigung und Wachstum gleichwohl immer noch als bedenklich.⁵⁷

Analysen der Auswirkungen der demografischen Alterung auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen knüpfen an diese Resultate an, basieren allerdings allein auf den Verläufen Demografie-reagibler öffentlicher Ausgaben und sehen von den hier gleichfalls ermittelten Verläufen der Beitragssätze der Sozialversicherungen ab (vgl. dazu Abschnitt 3.2). Berechnet wird dabei, wie sich Primärsaldo, Finanzierungssaldo und Schuldenstand des gesamtstaatlichen Haushalts entwickeln würden, wenn alle sonstigen öffentlichen Ausgaben und auch die öffentlichen Einnahmen im gesamten Simulationszeitraum in Prozent des jeweiligen BIP konstant bleiben würden. Über mögliche fiskalische Reaktionen, die in steigenden Beitrags- oder Steuersätzen, aber auch in der Dämpfung des jeweils projizierten Anstiegs Demografie-reagibler Ausgaben oder der Senkung sonstiger Ausgaben bestehen können, kann dann in weiteren Schritten nachgedacht werden.

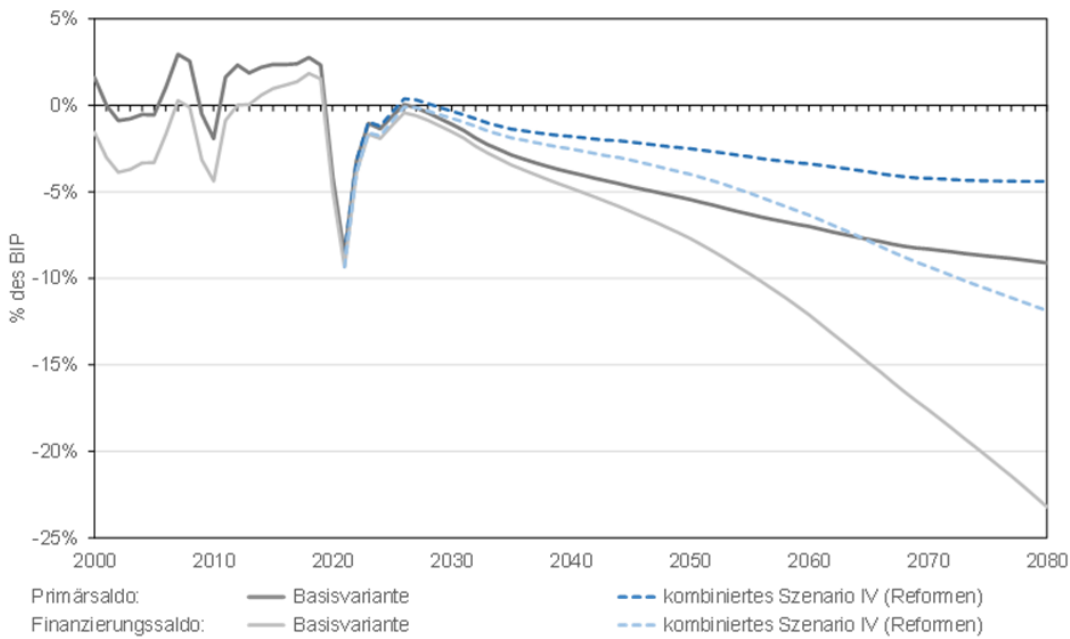
Resultate solcher Berechnungen für das zuletzt betrachtete, kombinierte Reformszenario zeigt Abbildung 14. Es zeigt sich, dass die für die Basisvariante erwartete Entwicklung des primären Finanzierungssaldos – mit einem ab 2027 immer weiter steigenden Primärdefizit – im Reformszenario erkennbar korrigiert wird. Für die Jahre 2026 bis 2028 können sich nun sogar nochmals geringe Primärüberschüsse ergeben. Das anschließend anfallende Primärdefizit wächst bis 2040 auf 1,8 %, bis 2060 auf 3,4 % und bis 2080 weiter auf 4,4 % des BIP. Im Vergleich zur Basisvariante ergibt sich damit eine annähernde Halbierung der Werte. Auch für die Entwicklung des gesamten Finanzierungssaldos und des gesamtstaatlichen Schuldenstands ergibt sich eine sichtbare Verbesserung. Trotzdem überschreitet der Finanzierungssaldo im Jahr 2044 auch in diesem Szenario den Maastricht-Referenzwert von 3 % des BIP und steigt bis 2080 – nicht zuletzt aufgrund einer ungünstigen Wechselwirkung mit dem Schuldenstand (vgl. erneut Abschnitt 3.2) – auf 11,9 % des BIP. Die Schuldenstandsquote kann sich im kombinierten Reformszenario, nach dem krisenbedingten Anstieg in den Jahren 2020/21, bis Ende der 2030 wieder etwas zurückbilden. Weiterhin wird dabei der Maastricht-Referenzwert von 60 % des BIP allerdings nicht mehr unterschritten. Bis 2040 erhöht sich der gesamtstaatliche Schuldenstand nunmehr auf rund 64 %, bis 2060 auf etwas über 100 % und bis 2080 weiter auf etwas über 200 % des BIP. Im Vergleich zur rechnerischen Schuldenstandsquote in Höhe von über 380 %, die sich in der Basisvariante für 2080 ergibt, fällt dieses Resultat deutlich günstiger aus. Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist aber auch dann noch nicht erreicht.

Sozialversicherungszweige, die etwa daraus resultieren, dass die GRV auf Basis der jeweils gewährten Bruttorenten auch die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung der Rentner:innen leistet. Variierende Rentenausgaben können daher zu Änderungen des GKV-Beitragssatzes führen.

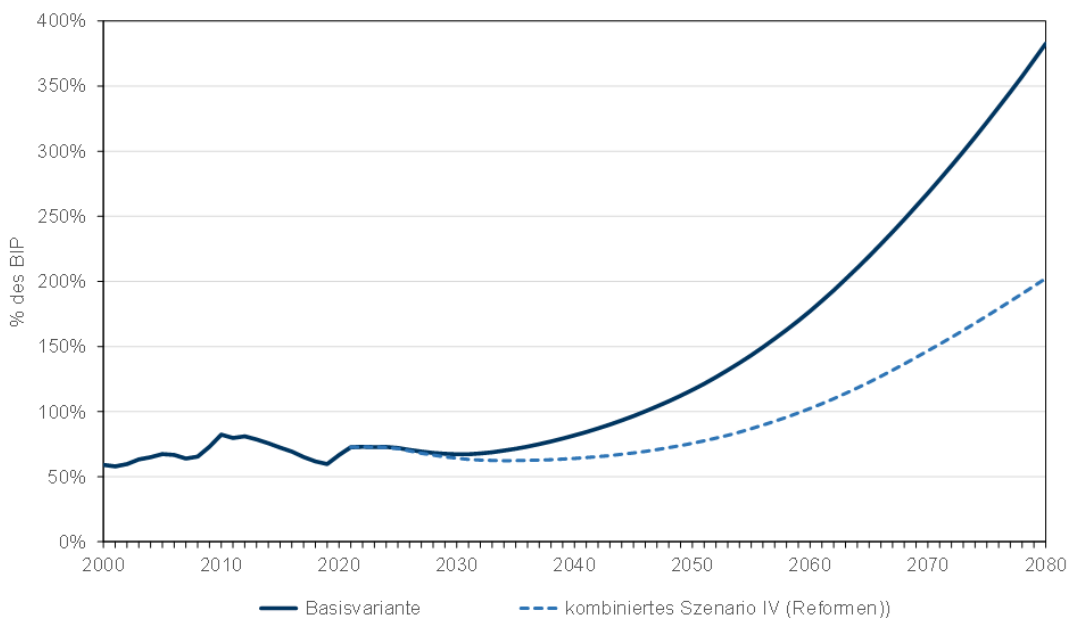
⁵⁷ Umgekehrt trägt zu den hier beschriebenen Effekten für die BIP-Quote Demografie-reagibler Ausgaben und der Beitragssätze der Sozialversicherungen auch bei, dass ein geringerer Anstieg der Beitragssätze im verwendeten Simulationsmodell zu einer günstigeren Entwicklung von Beschäftigung und BIP führt (vgl. Abschnitt 2.2).

Abbildung 14: Effekte von Reformen für die gesamstaatlichen Finanzen (2000–2080)

a) Primär- und Finanzierungssaldo



b) Schuldenstand



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), Deutsche Bundesbank (bis 2019); BMF und SIM.19 (ab 2020).

6 Schlussfolgerungen

Ein erstes, wichtiges Resultat dieser Studie ist, dass die öffentlichen Finanzen in Deutschland weit davon entfernt sind, langfristig tragfähig zu sein. Hauptursache dafür ist der ausgeprägte demografische Alterungsprozess, der sich in den nächsten 15 Jahren voll entfalten wird und sich anschließend nicht wieder zurückbildet, sondern eher mit verringertem Tempo weiter fortsetzt. Unter dem derzeit geltenden Recht führt dieser Prozess zu einem Anstieg Demografie-reagibler öffentlicher Ausgaben – vor allem, aber nicht nur im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungen –, der das gleichfalls erwartete Wachstum des BIP und der beitragspflichtigen Einkommen deutlich übertrifft und durch normale Konsolidierungsanstrengungen, etwa eine Dämpfung des Anstiegs anderer Ausgaben oder höhere öffentliche Einnahmen, nicht auszugleichen sein wird.

Nach den Simulationen für die Basisvariante erhöhen sich die als Demografie-reagibel eingestuft öffentlichen Ausgaben – und damit auch die gesamtstaatlichen Primärausgaben (ohne Zinszahlungen) – bis 2040 um 6,2 Prozentpunkte und bis 2080 um 11,4 Prozentpunkte des BIP. Würde man die Beitragssätze der Sozialversicherungen laufend anheben, um die entstehenden Mehrausgaben zu decken, müsste deren Summe bis 2040 um 10,2 Prozentpunkte, bis 2080 um nicht weniger als 20,4 Prozentpunkte der beitragspflichtigen Einkommen steigen. Wenn man stattdessen auf eine Gegenfinanzierung verzichten würde, ergäbe sich im gesamtstaatlichen Haushalt ein ständig steigendes, primäres Finanzierungsdefizit, das 2040 3,9 % und 2080 9,1 % des BIP erreicht. Im Zusammenspiel mit immer höheren Zinszahlungen würden das gesamte Finanzierungsdefizit sowie der Schuldenstand im Simulationszeitraum daher regelrecht explodieren und bis 2080 auf über 20 % bzw. auf rund 380 % des BIP anwachsen.

Beeinflusst werden diese Ergebnisse auch von Effekten der aktuellen, durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise. Unterstellt wird dabei, dass auf den Einbruch der Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2020 eine Erholung folgt, die 2021 einsetzt und bis 2025 abgeschlossen ist, aber nicht ganz auf den vorherigen Wachstums- und Beschäftigungspfad zurückführt. Anhaltende Auswirkungen der Krise auf die öffentlichen Finanzen ergeben sich dabei zum einen aus dem Zusammenwirken von Kriseneffekten mit Sonderregelungen zur Rentenanpassung, die im Rahmen des geltenden Rechts befristet wirksam sind und derzeit noch wieder außer Kraft gesetzt werden könnten. Zum anderen sind Finanzierungsdefizit und Schuldenstand in der Krise vorübergehend stark angestiegen. Finanzpolitische Handlungsspielräume, die vor Ausbruch der Pandemie noch bestanden hätten, um die Effekte der demografischen Alterung für einige Zeit abzufedern, sind dadurch verschwunden. Zu einem gewissen Teil geht die zunehmende Anspannung von Sozialfinanzen und gesamtstaatlichem Haushalt zudem auf Reformen aus den letzten beiden Legislaturperioden zurück, die insbesondere den absehbaren Anstieg der Ausgaben von GRV und SPV weiter verstärkt haben. Ohne Covid-19-Krise würden Demografie-abhängige Ausgaben und Primärdefizit 2040 und 2080 um jeweils 0,8 Prozentpunkte des BIP geringer ausfallen als in der Basisvariante, ohne Reformen aus jüngerer Zeit um jeweils 1,0 Prozentpunkte.

In jedem Fall erweisen sich die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Sozialfinanzen und den gesamten öffentlichen Haushalt als so stark, dass sie nicht durch einzelne Anpassungsschritte eingedämmt werden können. Erforderlich ist dazu vielmehr eine Kombination verschiedener Maßnahmen. Diese sollten sich nicht allein auf Reformen zur Dämpfung des absehbaren Anstiegs der Demografie-reagiblen Ausgaben beschränken, sondern bereits bei den Rahmenbedingungen für deren Entwicklung ansetzen und dabei insbesondere auf eine Steigerung von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zielen. Anfangen lässt sich damit bereits bei den Determinanten der demografischen Entwicklung, mit Wirkungen einer höheren Zuwanderung, die relativ rasch einsetzen, während eine höhere Geburtenziffer ihre Wirkungen erst sehr langfristig entfalten würde. Zu beachten ist dabei auch, dass Zuwanderung nur in dem Maße günstig wirkt, wie sie dauerhaft hoch bleibt. Eine höhere Geburtenzahl erzeugt dagegen zunächst zusätzliche Belastungen durch höhere Ausgaben für Bildung und Familien, stellt zugleich aber den einzigen Weg dar, um den Alterungsprozess auf Dauer wieder abflauen zu lassen.

Weitere Beiträge dazu, Beschäftigung und Wachstum zu steigern, können eine stärker steigende Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Frauen und Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter, sowie eine schnellere Integration von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt leisten. Betrachtet werden in dieser Studie darüber hinaus

Möglichkeiten, die Erwerbsbeteiligung mittelbar, nämlich durch bessere Bildung und auch durch deren Effekte für Gesundheitsverhalten und Gesundheit zu steigern.

Szenarien, die verschiedene dieser Ansatzpunkte kombinieren – höhere Zuwanderung mit besserer Integration, eine stärker steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie höhere Geburtenzahlen mit besserer Bildung – reduzieren den erwarteten Anstieg von Demografie-abhängigen Ausgaben und Primärdefizit gegenüber der Basisvariante bis 2040 wegen des unterschiedlichen Timings ihrer Effekte für sich genommen jeweils um 0,2 bis 1,0 Prozentpunkte, bis 2080 um 1,3 bis 1,7 Prozentpunkte des BIP. Bei Kombination aller dieser Szenarien, gestützt etwa auf ein komplexes Bündel erfolgreicher Maßnahmen in den Feldern Migrationspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Gesundheitsförderung, könnten die Effekte der demografischen Alterung für die öffentlichen Finanzen sicherlich spürbar verringert, allerdings immer noch nicht zum Verschwinden gebracht werden.

Angesichts eines ausgeprägten Alterungsprozesses, der die Altersstruktur der Gesellschaft dauerhaft verschiebt, werden sich Maßnahmen, die den absehbaren Anstieg der Ausgaben des Systems gegenüber dem geltenden Recht noch weiter verstärken, z. B. die Einführung von Haltelinien für das Sicherungsniveau der GRV, in den kommenden Jahren – oder sogar bis 2035 und darüber hinaus – kaum durchhalten lassen. Die grundlegende Spannung zwischen Leistungsniveau und Beitragssätzen umlagefinanzierter sozialer Sicherungssysteme hält dadurch nur immer länger an und verschärft sich sogar noch weiter. Die Beitragssätze der Sozialversicherungen mit Hilfe von Steuermitteln zu stabilisieren, bietet dabei keinen Ausweg. Zu diesem Zweck wären Bundesmittel erforderlich, die von zuletzt rund 3,5 % des BIP bis 2040 auf ein Volumen von 8,3 %, bis 2060 auf 12,0 % und bis 2080 auf 14,3 % des BIP steigen.⁵⁸ Selbst bei massiven Kürzungen anderer Ausgaben des Bundes, wären dafür Steuermehreinnahmen erforderlich, die sich nur durch aufkommensstarke Steuern wie die Lohn- und Einkommensteuer oder die Mehrwertsteuer generieren ließen. Die Verteilung der Lasten der demografischen Alterung würde dadurch zwar modifiziert, aber nicht völlig verändert. Die abweichenden Verteilungswirkungen höherer Mehrwertsteuern – die u. a. auf eine versteckte Senkung des Rentenniveaus hinauslaufen – wären zudem als problematisch zu bewerten. Die Rückwirkungen höherer Einkommensteuern auf Beschäftigung und Wachstum unterscheiden sich in erster Annäherung dagegen nicht wesentlich von denen höherer Beitragssätze der Sozialversicherungen.⁵⁹

Zur Bewältigung des absehbaren Alterungsprozesses führt daher kein Weg an ausgabendämpfenden Reformen in den davon besonders betroffenen Zweigen des sozialen Sicherungssystems vorbei. Eine angemessene Alterssicherung lässt sich unter solchen Umständen besser gewährleisten, wenn zum einen die auf das Rentenalter zugehenden Versicherten einen Teil ihrer ständig steigenden Lebenserwartung nutzen, um länger zu arbeiten. Zum anderen sollten umlagefinanzierte Renten durch kapitalgedeckte Vorsorge ergänzt werden (vgl. Werding 2018, S. 32–35).⁶⁰ Deren Aufbau muss daher verbindlicher gemacht werden, als dies in Deutschland bisher der Fall ist, wobei zugleich zahlreiche weitere Regulierungen überdacht werden könnten.⁶¹ Spielraum für die Finanzierung der ergänzenden Vorsorge gewinnen jüngere Versicherte in den nächsten 15 Jahren dann genau in dem Maße, wie der Anstieg der Beitragssätze der GRV durch eine Anhebung der Regelaltersgrenze und gegebenenfalls durch weitere Reformen gezielt gedämpft werden kann. Auf Dauer kann sich so eine geringere

⁵⁸ Die in Abschnitt 5.1 angegebenen Zahlen bezogen sich allein auf Bundesmittel zur Stabilisierung des GRV-Beitragssatzes. Hier werden auch die anderen Sozialversicherungszweige einbezogen. Zugleich ist daran zu erinnern, dass sich die Ausgaben des Bundes im Vor-Krisenjahr 2019 insgesamt auf 10 % des BIP beliefen.

⁵⁹ Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass eine Kreditfinanzierung der steigenden Ausgaben, deren Effekte hier zur Analyse der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bereits betrachtet wurden (vgl. Abschnitt 3.2) ebenfalls keinen gangbaren Weg darstellt. Die fehlende Tragfähigkeit träte dann sichtbar hervor, mit Auswirkungen auf den Staatsschuldzins, die zuvor ebenfalls schon angesprochen wurden. Während über wünschenswerte Spielräume zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen aus ökonomischer Sicht durchaus diskutiert werden kann – allgemein und besonders in der aktuellen Niedrigzinsphase –, scheidet eine ständig steigende Kreditfinanzierung konsumtiver Sozialausgaben aus diesen Gründen aus.

⁶⁰ Für Analysen eines konkreten Reformkonzepts dieser Art, das die Bundestagsfraktion der FDP entwickelt hat, vgl. Werding und Läßle (2021). Ähnliche Pläne gibt es auch in anderen politischen Lagern (vgl. etwa Knabe und Weimann 2017) oder bei der Verbraucherzentrale Bundesverband (2019).

⁶¹ Dies gilt insbesondere für die bisher bei „Riester-Renten“ geforderten Garantien, die der Wahrnehmung höherer Renditechancen entgegenstehen. Nachzudenken ist gleichzeitig über Standardisierungen der angebotenen Produkte, bis hin zum Angebot eines öffentlich verwalteten „Default“-Produkts, die den Versicherten die Wahlmöglichkeiten erleichtern und Transaktionskosten senken können.

Gesamtbelastung durch GRV-Beiträge und ergänzende Vorsorge ergeben, während das gemeinsame Sicherungsniveau beider Systeme wieder ansteigt.

Im Gesundheitswesen müssen Anstrengungen unternommen werden, kostentreibende Effekte des medizin-technischen Fortschritts im Griff zu behalten, die die altersspezifischen Gesundheitsausgaben weltweit regelmäßig stärker steigen lassen als das pro-Kopf-BIP. Darüber hinaus gibt es im deutschen Gesundheitssystem klare Anzeichen für das Bestehen von Ineffizienzen, deren Beseitigung zu einer weiteren Dämpfung der Ausgabenentwicklung der GKV führen dürfte, ohne dass dies gleichzeitig die Versorgungsqualität vermindert. Die Ineffizienzen zeigen sich dabei eher im Großen – in der Struktur der Krankenhäuser oder an den verschiedenen Sektorgrenzen des deutschen Gesundheitssystems, die Schnittstellenprobleme erzeugen – als bei der konkreten Erbringung einzelner Leistungen. Um die Effizienz der Versorgung zu verbessern, sind verschiedene Ansätze denkbar. Angelehnt an internationale Vorbilder wurden in dieser Studie die Effekte eines konsequenteren Versorgungsmanagements in Regie der einzelnen Krankenkassen betrachtet, die dabei zugleich in einen intensiveren Wettbewerb um Versicherte treten. Auch für die Pflege gibt es Beispiele für innovative Organisations- und Versorgungsformen, die die Kosten der Pflege begrenzen und gleichzeitig ihre Qualität steigern könnten.

Szenarien, in denen eine weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze in der GRV oder eine effizientere Versorgung im Bereich der GKV und SPV untersucht werden, führen im Vergleich zur Basisvariante zu einer deutlichen Verringerung des Anstiegs Demografie-abhängiger Ausgaben und des Primärdefizits. Kombiniert man Reformen beider Art, ergibt sich für diese Kennziffern bis 2040 jeweils eine Verringerung um 2,1 Prozentpunkte, bis 2080 sogar um 4,7 Prozentpunkte des BIP. Für sich genommen reicht auch dies nicht aus, um die Effekte des bevorstehenden demografischen Alterungsprozesses für Sozialfinanzen und öffentliche Haushalte vollständig auszugleichen. Zusammen mit den zuvor angesprochenen Optionen dafür, Beschäftigung und Wachstum zu steigern, um wachsende Sozialausgaben auch von dieser Seite her besser tragbar zu machen, erscheint es aber als durchaus möglich, die Effekte des Alterungsprozesses trotz ihrer Größenordnung zu bewältigen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die hier skizzierten Reformen im sozialen Sicherungssystem und ergänzende politische Maßnahmen zügig angegangen werden, da die demografische Alterung in Deutschland bereits in naher Zukunft in ihre akute Phase tritt.

Literatur

- Augurzky, Boris, Harald Tauchmann, Andreas Werblow und Stefan Felder (2009), Effizienzreserven im Gesundheitswesen, RWI-Materialien Nr. 49, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Essen.
- Bahnßen, Lewe, und Frank Wild (2021), Finanzielle Auswirkungen der Pläne einer Pflegereform 2021, WIP-Kurzanalyse, Wissenschaftliches Institut der PKV: Köln.
- BDA-Kommission (2020), Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen, Bericht der Kommission, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Berlin.
- Blanchard, Olivier J. (1990), „Suggestions for a new set of fiscal indicators“, OECD Economics Department Working Papers Nr. 79.
- Blanchard, Olivier J. (2019), „Public debt and low interest rates“, American Economic Review 109(4): 1197–1229.
- Blömer, Maximilian, Johanna Garnitz, Laura Gärtner, Andreas Peichl und Helene Strandt (2021), Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Unter- und Überbeschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- BMF (2020a), Tragfähigkeitsbericht 2020: Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Bundesministerium der Finanzen: Berlin.
- BMF (2020b), „Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes“, Monatsbericht des BMF, Dezember 2020, Statistischer Anhang, Download unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/12/Kapitel/kapitel-6-3-produktionspotenzial-konjunkturkomponenten.html> (23.09.2021).
- BMWi (2020), „Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 30. Oktober 2020“, Download unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbst-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (23.09.2021).
- BMWi (2021), „Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 27. April 2021“, Download unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (23.09.2021).
- Bönke, Timm, Rick Glaubitz, Konstantin Göbler, Astrid Harnack, Astrid Pape und Miriam Wetter (2020), Wer gewinnt? Wer verliert? Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen in Deutschland, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Börsch-Supan, Axel (2007), „Über selbststabilisierende Rentensysteme“, in: Ulrich Becker, Franz-Xaver Kaufman, Bernd von Maydell, Winfried Schmähl und Hans F. Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, Nomos: Baden-Baden, S. 157–170.
- Börsch-Supan, Axel, Tabea Bucher-Koenen, Nicolas Goll und Felizia Hanemann (2019), „Targets missed: Three case studies exploiting the linked SHARE-RV data“, MEA Discussion Paper Nr. 04-2019.
- Börsch-Supan, Axel, und Johannes Rausch (2020), „Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung“, ifo Schnelldienst 73(4): 36–43.

- Braeseke, Grit, Elisabeth Hahnel, Julia Neuwirth, Freja Engelmann und Nina Lingott (2021), Potenziale sozialer Innovationen in der ambulanten Langzeitpflege, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Breyer, Friedrich (2015), „Demographischer Wandel und Gesundheitsausgaben: Theorie, Empirie und Politikimplikationen“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 16(3): 215–230.
- Breyer, Friedrich, und Volker Ulrich (2000), „Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: Eine Regressionsanalyse“, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 220(1): 1–17.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann und Ehsan Vallizadeh (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt (September 2015), Aktuelle Berichte Nr. 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg.
- Bujard, Martin, und Harun Sulak (2016), „Mehr Kinderlose oder weniger Kinderreiche?“, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 68 (3): 487–514.
- Bundesagentur für Arbeit (2021), Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale), August 2021, Statistik der BA: Nürnberg.
- Burniaux, Jean-Marc, Romain Duval und Florence Jaumotte (2003), „Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries“, OECD Economics Department Working Papers Nr. 371.
- Busse, Reinhard, Detlev Ganten, Stefan Huster, Erich R. Reinhardt, Norbert Suttrop und Urban Wiesing (2016), Zum Verhältnis von Medizin und Ökonomie im deutschen Gesundheitssystem: 8 Thesen zur Weiterentwicklung zum Wohle der Patienten und der Gesellschaft, Diskussion Nr. 7, Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften: Halle.
- Cogan, John F., John B. Taylor, Volker Wieland und Maik H. Wolters (2013), „Fiscal consolidation strategy“, Journal of Economic Dynamics and Control 37(2): 404–421.
- Deutsche Bundesbank (2008), „Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland“, Monatsbericht, April 2008: 51–75.
- EU Economic Policy Committee (2003), „The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme“, Document Nr. EPC/ECFIN/435/03-EN final.
- European Commission (2020), Debt Sustainability Monitor2020, European Economy, Institutional Papers Nr. 143.
- European Commission (2021a), Annual Macro-Economic Database (AMECO online), Download unter: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en (23.09.2021).
- European Commission (2021b), The 2018 ageing report: Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2016-2070), European Economy, Institutional Papers Nr. 079.
- Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken (2017), Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Garbuszus, Jan Marvin, Notburga Ott, Sebastian Pehle und Martin Werding (2018), Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

- Grote Westrick, Marion, Eckhard Volbracht, Bernd Deckenbach, Hans-Dieter Nolting und Karsten Zich (2019), *Übersversorgung - eine Spurensuche*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Homburg, Stefan (2014), „Overaccumulation, public debt and the importance of land“, *German Economic Review* 15(4): 411–435.
- Horvath, Thomas, Serguei Kaniovski, Thomas Leoni, Martin Spielauer und Thomas Url (2021a), *The Impact of Education and Health on Labour Force Participation and the Macroeconomic Consequences of Ageing*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Horvath, Thomas, Serguei Kaniovski, Thomas Leoni, Martina Lizarazo López, Thieß Petersen, Martin Spielauer und Thomas Url (2021b), *Effekte von Bildung und Gesundheit auf Erwerbsbeteiligung und Gesamtwirtschaft im demografischen Wandel*, Fokuspapier, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Knabe, Andreas und Joachim Weimann (2017), „Die Deutschlandrente: Ein Konzept zur Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge“, *ifo Schnelldienst* 70(18): 25–33.
- Krebs, Tom, und Martin Scheffel (2021), *Raus aus der Minijobfalle: Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Loos, Stefan, Martin Albrecht und Karsten Zich (2019), *Zukunftsfähige Krankenhausversorgung: Simulation und Analyse einer Neustrukturierung der Krankenhausversorgung am Beispiel einer Versorgungsregion in Nordrhein-Westfalen*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Lutze, Maxie, Franziska Trauzettel, Anne Busch-Heizmann und Marc Bovenschulte (2021), *Potenziale einer Pflege 4.0: Wie innovative Technologien Entlastung schaffen und die Arbeitszufriedenheit von Pflegefachpersonen in der Langzeitpflege verändern*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Medeiros, João, und Christoph Schwierz (2013), *Estimating the drivers and projecting long-term public health expenditure in the European Union: Baumol's 'cost disease' revisited*, *European Economy, Economic Papers* Nr. 507.
- Richter, Wolfram F. und Martin Werding (2020), „Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(4): 389–402.
- Roseveare, Deborah, Willi Leibfritz, Douglas Fore und Eckhard Wurzel (1996), *„Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries“*, OECD Economics Department Working Papers Nr. 168.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Herausforderungen des demografischen Wandels (Expertise)*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Sinn, Hans-Werner (2020), „Staatsverschuldung und dynamische Ineffizienz: Warum der Münchhausen-Trick nicht funktioniert“, *Wirtschaftsdienst* 100(8/2020): 572–576.
- Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 12. koordinierte Bevölkerungsvorausbe-
rechnung*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausbe-
rechnung*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2021a), „Geburtenziffer 2020 leicht rückläufig“, Pressemitteilung Nr. 343 vom 16. Juli 2021.
- Statistisches Bundesamt (2021b), „Von Januar bis Mai 2021 nur geringes Plus an Geburten“, Pressemitteilung Nr. 396 vom 23. August 2021.
- Statistisches Bundesamt (2021c), „Lebenserwartung in Deutschland nahezu unverändert“, Pressemitteilung Nr. 331 vom 9. Juli 2021.
- Statistisches Bundesamt (2021d), „100 Jahre und älter: Zahl der Hochbetagten im Jahr 2020 auf Höchststand“, Pressemitteilung Nr. N 049 vom 3. August 2021.
- Statistisches Bundesamt (2021e), „Migration 2020: Starker Rückgang der registrierten Zu- und Fortzüge“, Pressemitteilung Nr. 306 vom 29. Juni 2021.
- Summers, Lawrence H. (2014), „U.S. economic prospects: Secular stagnation, hysteresis, and the zero lower bound“, *Business Economics* 49(2): 65–73.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2019), Die Extrarente: Freiwillig. Fair. Einfach. Mehr, Download unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/04/26/2019_vzbv_forderungspapier_extrarente.pdf (05.10.2021).
- Weizsäcker, Carl Christian von, und Hagen Krämer (2019), *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert: Die Große Divergenz*, SpringerGabler: Wiesbaden.
- Weizsäcker, Jakob von und Martin Werding (2002), „Demographiefest: Rentenfinanzen und Lebenserwartung“, *ifo Schnelldienst* 55(11): 42–45.
- Werdning, Martin (2013a), *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.
- Werdning, Martin (2013b), *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Werdning, Martin (2014), „Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenreform-Pakets der Bundesregierung“, *SVR-Arbeitspapier* Nr. 1/2014.
- Werdning, Martin (2018), *Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Werdning, Martin (2019), „Wie haltbar sind die Haltelinien? Effekte der Rentenreform 2018“, *ifo Schnelldienst* 72(2): 21–25.
- Werdning, Martin (2021), „Fiscal Sustainability and Low Interest Rates: A Note“, *CESifo Working Paper* Nr. 8861.
- Werdning, Martin, Klaus Gründler, Benjamin Läßle, Robert Lehmann, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Forschungsberichte Nr. 111, ifo Institut: München.

- Werding, Martin und Benjamin Läpple (2019), Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Werding, Martin und Benjamin Läpple (2020), Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, FiFo-Bericht Nr. 29, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln.
- Werding, Martin und Benjamin Läpple (2021), Gesetzliche Aktienrente: Übergänge zu einer flächendeckenden Altersvorsorge mit Teilkapitaldeckung, mimeo, Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, Ruhr-Universität Bochum.
- Werding, Martin und Sebastian Pehle (2019), Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018), Über- und Fehlversorgung in deutschen Krankenhäusern: Gründe und Reformoptionen, Gutachten, Bundesministerium der Finanzen: Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Berlin.

Anhang

Tabelle A.1: Annahmen für die Basisvariante

Variablen:	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
<i>Demografie</i>								
zus.gefasste Geburtenziffer	1,39	1,53	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55
Lebenserwartung bei Geburt								
– Frauen (Jahre)	82,6	83,7	84,8	85,9	87,0	88,1	89,2	90,3
– Männer (Jahre)	77,5	78,9	80,3	81,7	83,0	84,4	85,8	87,1
Wanderungssaldo (Tsd.)	127,7	341,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0
Wohnbevölkerung (Mio.)	80,3	83,3	83,5	82,3	80,4	78,3	77,0	75,8
Altenquotient ^{a)}	31,4	34,0	43,1	47,9	48,9	51,7	53,4	53,3
<i>Arbeitsmarkt</i>								
Erwerbsbeteiligung (%)								
– Frauen im Alter 15–64	76,5	81,5	82,8	83,3	83,4	83,6	83,6	83,6
– Männer im Alter 15–64	85,8	86,6	87,1	86,8	86,8	86,9	86,8	86,7
Erwerbspersonen (Mio.)	43,8	46,5	45,0	43,1	42,0	40,2	39,1	38,5
Erwerbstätige (im Inld., Mio.)	41,0	44,8	43,3	40,8	39,2	37,2	35,9	35,2
Erwerbslosenquote (%) ^{b)}	6,4	4,0	4,1	5,7	6,9	7,8	8,5	8,9
Arbeitslosenquote (%) ^{c)}	7,7	6,5	6,7	9,2	11,1	12,6	13,7	14,4
<i>gesamtwirtschaftliche Entwicklung</i>								
Arbeitsproduktivität (% p. a.) ^{d)}	0,4	-0,1	1,5	1,4	1,3	1,3	1,1	1,0
BIP (% p. a.) ^{d)}	0,7	0,6	1,1	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9
BIP pro Kopf (% p. a.) ^{d)}	0,8	0,2	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0
reales BIP (i.Pr.v. 2015, Mrd. €)	2.783	3.074	3.557	3.893	4.310	4.692	5.119	5.627
Inflationsrate (% p. a.)	1,1	1,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Zinssatz (% p. a.) ^{e)}	2,4	1,2	0,7	1,2	2,1	3,1	3,7	3,9

Anmerkungen:

- a) Personen im Alter 65+ je 100 Personen im Alter 15–64.
- b) In % aller Erwerbspersonen; international standardisierte Definition (ILO).
- c) In % aller zivilen Erwerbspersonen; nationale Definition (BA).
- d) Reale Wachstumsraten (jahresdurchschnittliche Werte im vorangegangenen 10-Jahres-Zeitraum).
- e) Durchschnittlicher Nominalzins auf umlaufende Staatsschuldtitel aller Restlaufzeiten.

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

Tabelle A.2: Demografie-reagible Ausgaben – Varianten

<i>Varianten:</i>	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1 Basisvariante	28,0	30,4	30,9	33,7	35,2	36,8	38,1	38,9
<i>Abweichungen von der Basisvariante (in Prozentpunkten)</i>								
2 Referenzvariante (ohne Covid-19)	0,0	-2,7	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
3 ohne Reformen von GRV und SPV seit 2014	0,0	-0,7	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
4 schnellere Integration	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
5 Wanderungssaldo 300.000	0,0	0,0	-0,1	-0,4	-0,7	-0,9	-1,0	-0,9
6 kombiniertes Szenario I (4 + 5)	0,0	0,0	-0,3	-0,8	-1,2	-1,5	-1,7	-1,7
7 spätere Rentenein- tritte	0,0	0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6
8 höhere Frauen- erwerbsbeteiligung	0,0	0,0	-0,4	-0,6	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8
9 kombiniertes Szenario II (7 + 8)	0,0	0,0	-0,8	-1,0	-1,2	-1,4	-1,3	-1,3
10 höhere Fertilität	0,0	0,0	+0,2	+0,4	+0,3	+0,1	-0,2	-0,6
11 bessere Bildung und Gesundheit	0,0	0,0	-0,2	-0,6	-0,7	-0,8	-0,8	-0,9
12 kombiniertes Szenario III (10 + 11)	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,7	-1,0	-1,4
13 Rentenniveau \geq 48 %	0,0	0,0	0,0	+0,3	+0,5	+0,8	+1,0	+1,0
14 Rentenniveau \geq 48 %, Beitragsatz \square 20 %	0,0	0,0	+0,1	+0,4	+0,6	+1,0	+1,2	+1,4
15 dynamische Regel- altersgrenze	0,0	0,0	0,0	-0,5	-1,2	-1,9	-2,4	-3,0
16 teurer medicin- technischer Fortschritt	0,0	0,0	+0,5	+1,1	+1,8	+2,5	+3,3	+4,1
17 effizientere Versor- gung in der GKV	0,0	0,0	-0,6	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4	-1,5
18 effizientere Versor- gung in der SPV	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
19 effizientere Versor- gung in GKV und SPV	0,0	0,0	-0,8	-1,6	-1,8	-1,7	-1,7	-1,7
20 kombiniertes Szenario IV (15 + 19)	0,0	0,0	-0,8	-2,1	-2,9	-3,6	-4,1	-4,7
<i>Anmerkungen: Alle Angaben in Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP).</i>								

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

Tabelle A.3: Beitragssätze der Sozialversicherungen – Varianten

<i>Variante:</i>	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1 Basisvariante	39,6	39,8	45,1	49,9	53,4	56,3	58,5	60,1
<i>Abweichungen von der Basisvariante (in Prozentpunkten)</i>								
2 Referenzvariante (ohne Covid-19)	0,0	-0,1	-1,1	-1,5	-1,6	-1,6	-1,7	-1,7
3 ohne Reformen von GRV und SPV seit 2014	0,0	-1,7	-1,6	-1,6	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4
4 schnellere Integration	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4	-0,5
5 Wanderungssaldo 300.000	0,0	0,0	-0,2	-0,5	-0,8	-0,9	-0,7	-0,3
6 kombiniertes Szenario I (4 + 5)	0,0	0,0	-0,2	-0,7	-1,1	-1,4	-1,4	-1,0
7 spätere Rentenein- tritte	0,0	0,0	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7
8 höhere Frauen- erwerbsbeteiligung	0,0	0,0	-0,6	-0,8	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2
9 kombiniertes Szenario II (7 + 8)	0,0	0,0	-1,4	-1,4	-1,6	-1,9	-1,8	-1,7
10 höhere Fertilität	0,0	0,0	0,0	+0,1	-0,2	-0,6	-1,2	-1,7
11 bessere Bildung und Gesundheit	0,0	0,0	-0,2	-0,6	-0,9	-1,1	-1,2	-1,2
12 kombiniertes Szenario III (10 + 11)	0,0	0,0	-0,2	-0,6	-1,1	-1,7	-2,3	-2,8
13 Rentenniveau \geq 48%	0,0	0,0	0,0	+0,7	+1,2	+1,8	+2,1	+2,4
14 Rentenniveau \geq 48%, Beitragssatz \square 20%	0,0	0,0	-0,7	-3,0	-4,8	-6,6	-7,9	-8,6
15 dynamische Regel- altersgrenze	0,0	0,0	0,0	-0,6	-1,5	-2,4	-3,2	-3,8
16 teurer medicin- technischer Fortschritt	0,0	0,0	+1,0	+2,5	+4,2	+6,0	+8,1	+10,3
17 effizientere Versor- gung in der GKV	0,0	0,0	-1,7	-3,2	-3,6	-3,7	-3,8	-3,9
18 effizientere Versor- gung in der SPV	0,0	0,0	-0,2	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
19 effizientere Versor- gung in GKV und SPV	0,0	0,0	-1,9	-3,7	-4,2	-4,3	-4,4	-4,5
20 kombiniertes Szenario IV (15 + 19)	0,0	0,0	-1,9	-4,3	-5,6	-6,7	-7,5	-8,3
<i>Anmerkungen: Alle Angaben in Prozent der beitragspflichtigen Einkommen.</i>								

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

Tabelle A.4: Primärer Finanzierungssaldo des gesamtstaatlichen Haushalts – Varianten

<i>Varianten:</i>	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1 Basisvariante	-1,9	-4,1	-1,1	-3,9	-5,4	-7,0	-8,3	-9,1
<i>Abweichungen von der Basisvariante (in Prozentpunkten)</i>								
2 Referenzvariante (ohne Covid-19)	0,0	+2,7	+0,7	+0,8	+0,8	+0,8	+0,8	+0,8
3 ohne Reformen von GRV und SPV seit 2014	0,0	+0,7	+1,1	+1,0	+1,0	+1,0	+1,0	+1,0
4 schnellere Integration	0,0	0,0	+0,1	+0,2	+0,3	+0,4	+0,5	+0,5
5 Wanderungssaldo 300.000	0,0	0,0	+0,1	+0,4	+0,7	+0,9	+1,0	+0,9
6 kombiniertes Szenario I (4 + 5)	0,0	0,0	+0,3	+0,8	+1,2	+1,5	+1,7	+1,7
7 spätere Rentenein- tritte	0,0	0,0	+0,3	+0,4	+0,5	+0,6	+0,5	+0,6
8 höhere Frauen- erwerbsbeteiligung	0,0	0,0	+0,4	+0,6	+0,7	+0,8	+0,8	+0,8
9 kombiniertes Szenario II (7 + 8)	0,0	0,0	+0,8	+1,0	+1,2	+1,4	+1,3	+1,3
10 höhere Fertilität	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,1	+0,2	+0,6
11 bessere Bildung und Gesundheit	0,0	0,0	+0,2	+0,6	+0,7	+0,8	+0,8	+0,9
12 kombiniertes Szenario III (10 + 11)	0,0	0,0	0,0	+0,2	+0,4	+0,7	+1,0	+1,4
13 Rentenniveau \geq 48 %	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,5	-0,8	-1,0	-1,0
14 Rentenniveau \geq 48 %, Beitragssatz \square 20 %	0,0	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-1,0	-1,2	-1,4
15 dynamische Regel- altersgrenze	0,0	0,0	0,0	+0,5	+1,2	+1,9	+2,4	+3,0
16 teurer medicin- technischer Fortschritt	0,0	0,0	-0,5	-1,1	-1,8	-2,5	-3,3	-4,1
17 effizientere Versor- gung in der GKV	0,0	0,0	+0,6	+1,3	+1,5	+1,4	+1,4	+1,5
18 effizientere Versor- gung in der SPV	0,0	0,0	+0,1	+0,2	+0,3	+0,2	+0,2	+0,2
19 effizientere Versor- gung in GKV und SPV	0,0	0,0	+0,8	+1,6	+1,8	+1,7	+1,7	+1,7
20 kombiniertes Szenario IV (15 + 19)	0,0	0,0	+0,8	+2,1	+2,9	+3,6	+4,1	+4,7
<i>Anmerkungen:</i> Alle Angaben in Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Rechnerische Entwick- lungen bei konstanter Einnahmenquote.								

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

Tabelle A.5: Gesamtstaatlicher Schuldenstand (Maastricht-Definition) – Varianten

Varianten:	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1 Basisvariante	82,3	66,7	67,3	81,7	116,6	177,2	267,9	382,6
	<i>Abweichungen von der Basisvariante (in Prozentpunkten)</i>							
2 Referenzvariante (ohne Covid-19)	0,0	-10,0	-27,6	-30,1	-34,0	-41,3	-52,0	-65,0
3 ohne Reformen von GRV und SPV seit 2014	0,0	-2,2	-10,0	-17,6	-24,3	-33,4	-44,9	-58,4
4 schnellere Integration	0,0	0,0	-0,7	-2,1	-4,5	-8,1	-13,3	-19,9
5 Wanderungssaldo 300.000	0,0	0,0	-0,9	-4,4	-10,7	-20,8	-34,9	-51,8
6 kombiniertes Szenario I (4 + 5)	0,0	0,0	-1,9	-7,6	-17,3	-32,7	-54,4	-80,8
7 spätere Rentenein- tritte	0,0	0,0	-2,8	-6,1	-9,8	-15,4	-22,1	-30,0
8 höhere Frauen- erwerbsbeteiligung	0,0	0,0	-4,6	-10,9	-16,6	-25,2	-36,0	-48,4
9 kombiniertes Szenario II (7 + 8)	0,0	0,0	-7,1	-16,6	-25,7	-39,5	-56,5	-75,8
10 höhere Fertilität	0,0	0,0	+0,6	+3,2	+5,9	+6,1	+2,5	-7,9
11 bessere Bildung und Gesundheit	0,0	0,0	-1,0	-5,4	-12,1	-21,6	-34,6	-49,1
12 kombiniertes Szenario III (10 + 11)	0,0	0,0	-0,4	-2,3	-6,0	-15,2	-31,5	-55,4
13 Rentenniveau \geq 48 %	0,0	0,0	0,0	+1,5	+5,3	+11,9	+22,0	+34,5
14 Rentenniveau \geq 48 %, Beitragssatz \square 20 %	0,0	0,0	0,0	+1,6	+3,1	+6,8	+12,8	+20,7
15 dynamische Regelal- tersgrenze	0,0	0,0	0,0	-3,0	-12,3	-30,1	-57,0	-93,6
16 teurer medicin- technischer Fortschritt	0,0	0,0	+2,4	+9,9	+23,3	+45,3	+79,0	+126,1
17 effizientere Versor- gung in der GKV	0,0	0,0	-2,6	-12,6	-25,0	-39,0	-56,2	-76,4
18 effizientere Versor- gung in der SPV	0,0	0,0	-0,5	-2,0	-4,3	-6,7	-9,4	-12,4
19 effizientere Versor- gung in GKV und SPV	0,0	0,0	-3,1	-14,6	-29,3	-45,9	-66,1	-89,5
20 kombiniertes Szenario IV (15 + 19)	0,0	0,0	-3,1	-17,7	-41,0	-74,8	-121,2	-180,3
<i>Anmerkungen: Alle Angaben in Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Rechnerische Entwick- lungen bei konstanter Einnahmenquote.</i>								

Quellen: Deutsche Bundesbank (2010); SIM.19 (ab 2020).

Impressum

© November 2021

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Anastasia Hamburg

Autoren

Prof. Dr. Martin Werding

Ruhr-Universität Bochum

martin.werding@ruhr-uni-bochum.de

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildrechte

© TimeShops – stock.adobe.com

DOI 10.11586/2021112

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Anastasia Hamburg
Project Manager
Projekt Demografieresilienz und Teilhabe
Telefon +49 5241 81-81500
anastasia.hamburg@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de