

## Gesetzliche Rente, demographischer Wandel und öffentliche Finanzen

Der demographische Wandel hat unmittelbare Effekte für die Systeme der sozialen Sicherung – insbesondere für Alter, Krankheit und Pflegebedürftigkeit –, die sich auch auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen insgesamt auswirken. Die Rentenpolitik muss daher mit Rücksicht auf die zukünftigen finanzpolitischen Handlungsspielräume betrieben werden und an bereits ergriffenen Reformen wie dem Übergang zur „Rente mit 67“ strikt festhalten. Nur unter dieser Bedingung kann die Finanz- und Wirtschaftspolitik umgekehrt die nötigen Spielräume dafür schaffen, dass das Rentensystem den demographisch bedingten Ausgabenanstieg bewältigt.

**Prof. Dr. Martin Werding**  
Ruhr-Universität  
Bochum  
Lehrstuhl für  
Sozialpolitik und  
öffentliche Finanzen

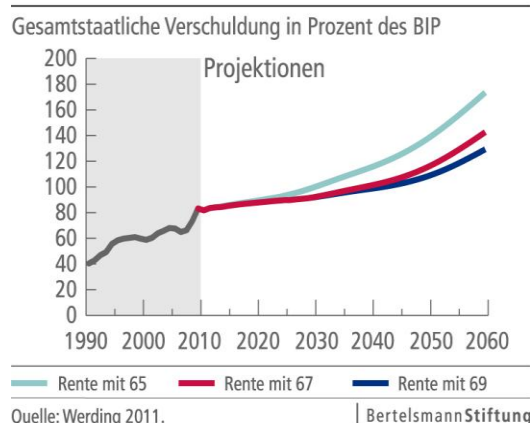
Telefon:  
+49 234 32-28971  
E-Mail:  
martin.werding@  
rub.de

**Dr. Thieß Petersen**  
Programm  
„Nachhaltig  
Wirtschaften“

Telefon:  
+49 5241 81-81218  
E-Mail:  
thiess.petersen@  
bertelsmann-  
stiftung.de

### Fokus

#### Projizierte Entwicklung des Schuldenstandes



Wenn der Staat die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen ab sofort allein demographischen Trends und den Regeln zur Anpassung der Beitragsätze der Sozialversicherungen überlässt, ohne auf die Einhaltung der „Schuldenbremse“ zu achten, steigt der Schuldenstand bis 2060 immer weiter an. Dazu trügen in großem Maße auch rentenpolitische Entscheidungen bei, etwa ein Festhalten an der Rente mit 65, wie es aktuell immer wieder gefordert wird.

Die demographische Entwicklung Deutschlands führt in den kommenden Jahrzehnten in allen aus heutiger Sicht realistischen Szenarien dazu, dass die Bevölkerung schrumpft und immer älter wird. Die unmittelbarsten Auswirkungen des demographischen Wandels betreffen die Systeme der sozialen Sicherung. Dabei ist die gesellschaftliche Alterung bereits in vollem Gange. So ist die Zahl der Rentner von 19,8 Millionen im Jahr 1993 auf 25 Millionen im Jahr 2010 angestiegen. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter ist in diesem Zeitraum nur knapp gestiegen (von 60,3 auf 60,7 Jahre). Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer nahm dagegen um fast drei Jahre zu (von 15,8 auf 18,5 Jahre). Um zu verhindern, dass die Beitragssätze der Allgemeinen Rentenversicherung noch weit stärker stiegen, als sie es effektiv taten (von 17,5 Prozent im Jahre 1993 auf 19,9 Prozent im Jahre 2010), wurden die Zuschüsse des Bundes zwischen 1993 und 2010 von 25,4 Milliarden Euro auf fast 59 Milliarden mehr als verdoppelt (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2011, S. 227).

Perspektivisch wird der demographisch bedingte Druck auf die Rentenfinanzen weiter zunehmen. Noch sind die geburtenstarken Jahrgänge der zwischen 1955 und 1965 Geborenen im erwerbsfähigen Alter. Nach 2020 werden sie in großer Zahl das Rentenalter erreichen und entsprechende staatliche Leistungen in Anspruch nehmen. Wegen der geringen Geburtenraten der letzten Jahrzehnte ist die Zahl der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen dann deutlich geringer als die Zahl derer, die ihn altersbedingt verlassen. Aus heutiger Sicht bleiben somit noch zehn bis 15 Jahre Zeit, um Anpassungen an diese klar absehbare Entwicklung vorzunehmen.

## 1. Demographie und Rentenfinanzen

In der Rentenpolitik wurden in den letzten zehn Jahren bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, mit denen die staatliche Alterssicherung auf die demographische Herausforderung vorbereitet werden soll: Die langfristige Entwicklung des Rentenniveaus wird durch die Reformen von 2001 und 2004 stark gedämpft; seit 2002 werden private Ersparnisse für eine ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge staatlich gefördert; aktuell beginnt die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze für den abschlagsfreien Bezug einer gesetzlichen Rente auf 67 Jahre, die sich bis 2029 hinzieht.

In der Öffentlichkeit wird diesen Reformen mit großer Skepsis begegnet. Befürchtet wird für die Zukunft vor allem eine stark steigende Altersarmut. Auch das Ziel, das tatsächliche Rentenzugangsalter zu erhöhen, wird wegen der schlechten Arbeitsmarktchancen älterer Erwerbspersonen in der Vergangenheit für wenig realistisch gehalten. Besorgnisse dieser Art sind sicherlich aufmerksam im Blick zu behalten, wenn der demographische Wandel weiter voranschreitet. Die Reformen vorab wieder außer Kraft zu setzen, ist aber keinesfalls eine Alternative. Dies gilt speziell für den Übergang zur „Rente mit 67“, der mittlerweile auch in der Politik wieder stark umstritten ist. Anders als oft befürchtet erhöht dieser Schritt das Risiko steigender Altersarmut nicht. Vielmehr kann er Altersarmut im Erfolgsfall gezielt verhindern.

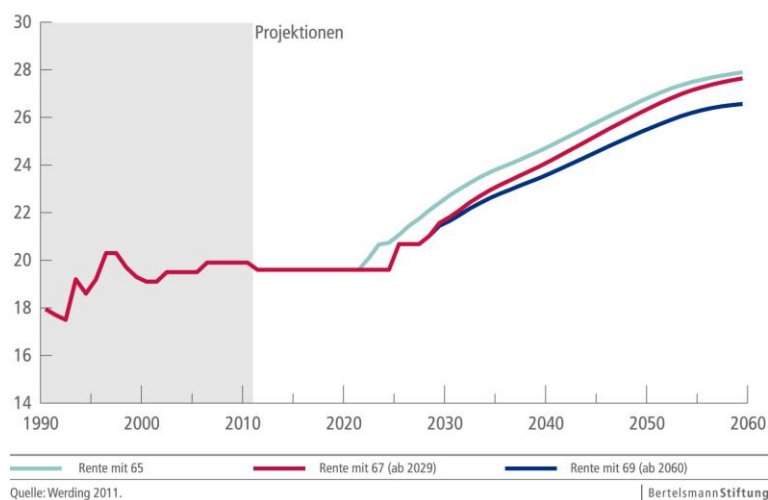
Wenn die bereits ergriffenen Rentenreformen Wirkungen entfalten, wie man sie realistischerweise erhoffen kann, steht Rentnern und Beitragszahlern nach 2020 weiterhin eine schwierige Phase bevor.

Ohne diese Reformen sind die Perspektiven für die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen und der gesamten öffentlichen Finanzen aber noch weit ungünstiger.

sen, begänne der Anstieg bereits drei Jahre früher, und der Beitragssatz erhöhte sich bis 2030 auf 22,4 Prozent und bis 2060 auf 27,9 Prozent.

**Abb. 1: Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung**

Beitragssatz in Prozent der beitragspflichtigen Bruttoentgelte



Der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung kann noch gut zehn Jahre auf dem aktuellen Wert von 19,6 Prozent konstant gehalten werden. Spätestens ab 2025 zeichnet sich aber ein ständiger Anstieg des Beitragssatzes ab, der sich erst nach 2050 wieder verlangsamt. Nach derzeit geltendem Recht erhöht sich der Beitragssatz bis 2030 auf 21,6 Prozent und bis 2060 weiter auf 27,6 Prozent (vgl. Abbildung 1). Würde man die Regelaltersgrenze unverändert bei 65 Jahren belas-

sen, würde man die Regelaltersgrenze unverändert bei 65 Jahren belassen, begänne der Anstieg bereits drei Jahre früher, und der Beitragssatz erhöhte sich bis 2030 auf 22,4 Prozent und bis 2060 auf 27,9 Prozent.

Die Dämpfung des projizierten Anstiegs der Rentenbeiträge durch die Rente mit 67 fällt nicht noch stärker aus, weil die Reform auch den Rückgang des Rentenniveaus stark dämpft (vgl. Abbildung 2). So würde das Niveau einer Brutto-Standardrente nach 45 Beitragsjahren bei einem Festhalten an der Rente mit 65 von derzeit rund 46,3 Prozent (der durchschnittlichen Bruttoentgelte aktiver Versicherte) bis 2030 auf 39,6 Prozent zurückgehen, bis 2060 auf 34,3 Prozent. Beim Übergang zur Rente mit 67 sinkt es dagegen bis 2030 auf 41,9 Prozent, bis 2060 auf 35,6 Prozent. Berücksichtigt man auch die zusätzlichen Rentenansprüche aus bis zu zwei weiteren Beitragsjahren, sinkt das Rentenniveau sogar noch weniger.

Die hier verwendeten Projektionen wurden mit einem von Prof. Dr. Martin Werding (Ruhr-Universität Bochum) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung entwickelten Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland erstellt (Social Insurance Model, SIM.11). Sie basieren auf einem Referenzszenario zur Entwicklung von Demographie, Erwerbsbeteiligung und Arbeitsproduktivität, in dem langjährige Trends aus der Vergangenheit fortgeschrieben werden. Berücksichtigt werden außerdem beschäftigungs- und wachstumshemmende Rückwirkungen steigender Sozialabgaben, sowohl für die Alterssicherung als auch in den Bereichen Gesundheit und Pflege.

Zwar kann nicht erwartet werden, dass die ab sofort angestrebte Verlängerung der Lebensarbeitszeit zum Selbstläufer wird. Zu bedenken ist aber, dass der Arbeitsmarkt der Zukunft bei schrumpfender Erwerbspersonenzahl eine ganz andere Dynamik bekommen kann als in der Vergangenheit. Die jüngsten Diskussionen um einen Fachkräftemangel, die früher und heftiger aufgekommen sind als in früheren Konjunkturzyklen, liefern einen Vorgeschmack darauf.

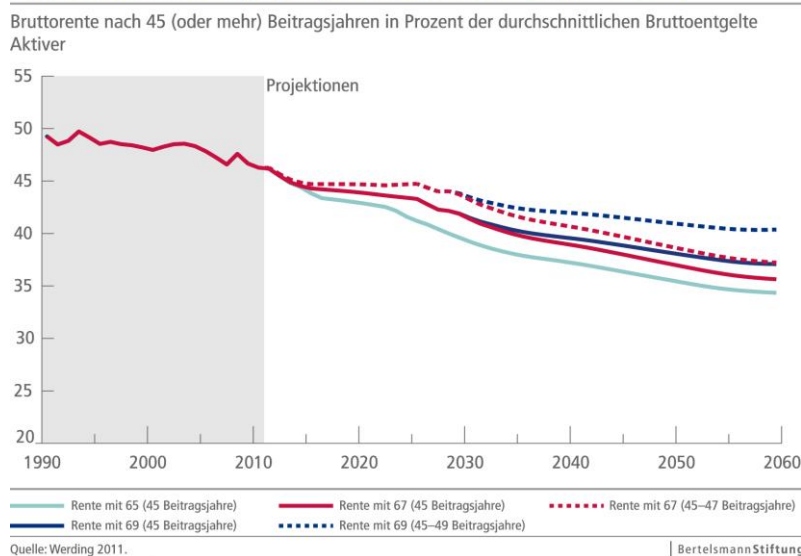
Da sich die Rentenfinanzen längerfristig keinesfalls günstiger entwickeln als in den nächsten zwei Jahrzehnten, sollte

## 2. Rente mit 67 und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Neben unmittelbaren Effekten für die Rentenfinanzen hat die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung weitere Effekte, die die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland insgesamt verbessern können. So verbreitert eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit die Einnahmenbasis der Kranken- und der

Pflegeversicherung, die im Zuge des demographischen Wandels ebenfalls in finanzielle Anspannung geraten werden. Sie bringt auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf einen leicht erhöhten Wachstumspfad, das als denkbar weit definierte „Bemesungsgrundlage“ für alle öffentlichen Einnahmen gelten kann.

**Abb. 2: Entwicklung des Brutto-Standardrentenniveaus**

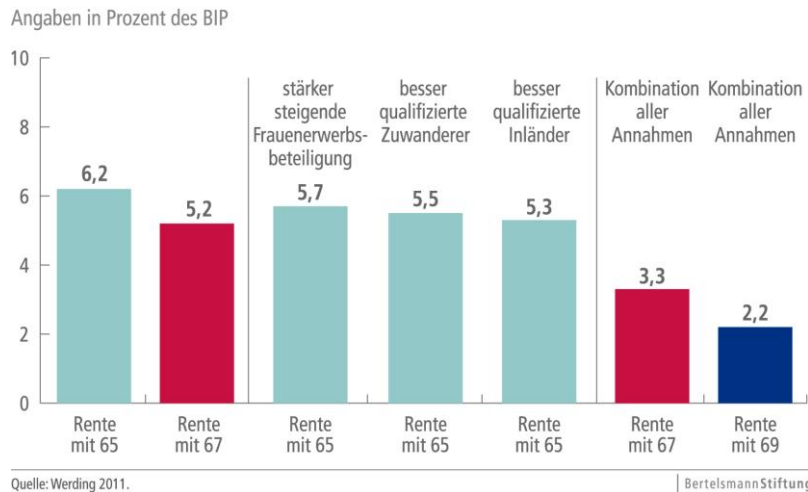


nicht nur alles getan werden, um den Weg zur Rente mit 67 erfolgreich zu beschreiten. Wenn dies gelingt, spricht sogar alles dafür, ihn anschließend – bei weiter steigender Lebenserwartung – fortzusetzen. So könnte man die Regelaltersgrenze bis 2060 weiter auf 69 Jahre anheben oder sie, mit annähernd gleicher Wirkung, ab 2030 an die weitere Entwicklung der Lebenserwartung knüpfen.

Würde der Staat die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ab sofort allein den absehbaren demographischen Trends überlassen, die vor allem die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung betreffen, die Einnahmen (in Relation zum BIP) hingegen konstant halten, würde der Schuldenstand in den nächsten Jahrzehnten regelrecht explodieren. Die Schuldenstandsquote würde bis 2060 auf 423 Prozent des BIP steigen, bei einem Festhalten

an der Rente mit 65 sogar auf 504 Prozent. Die geltenden Regeln zur Erhöhung der Beitragssätze der Sozialversicherungen dämpfen zwar den Anstieg der Verschuldung - auf 143 Prozent des BIP bei der Rente mit 67, auf 176 Prozent bei der Rente mit 65 (vgl. die Abbildung zum Fokus-

**Abb. 3: Tragfähigkeitslücken in den öffentlichen Finanzen**



text auf der Titelseite). Steigende Beitragssätze wirken sich aber auf die Beschäftigungsentwicklung aus, so dass die Arbeitslosigkeit langfristig wieder stark ansteigen würde. Auch das Ziel, in absehbarer Zeit wieder die Maastricht-Kriterien einzuhalten, rückt immer noch in weite Ferne. Die deutsche Finanzpolitik hat sich daher seit 2009 mit der „Schuldenbremse“ zusätzliche Grenzen auferlegt, die mittelfristig zu einem Schuldenabbau führen sollen. Um den zu erwartenden demographiebedingten Anstieg der Staatsausgaben zu bewältigen, reicht jedoch auch ein Einhalten der Schuldenbremse noch nicht aus.

Solche Berechnungen des Schuldenstandes über lange Zeiträume hinweg zeigen ein extremes Bild. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wird daher anhand der „Tragfähigkeitslücke“ gemessen. Dieser auf EU-Ebene entwickelte Indikator zeigt an, um wie viel Prozent des BIP der Staat das primäre Finanzierungsdefizit (Staatsausgaben ohne Zinszahlungen abzüglich Staatseinnahmen ohne Kreditaufnahme) ab sofort und dauerhaft senken müsste, um alle aktuellen Schulden und alle zukünftigen Ausgaben zu decken (vgl.

European Commission 2009, Kap. I und Anhang A.I). Nach den hier angestellten Projektionen beläuft sich die Tragfähigkeitslücke bei Einhaltung der Schuldenbremse und Anhebung der Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung immer noch auf 5,2 Prozent (vgl. Abbildung 3). Bei einem Festhalten an der Rente mit 65 ergibt sich sogar eine Tragfähigkeitslücke von 6,2 Prozent. Allein die Differenz von einem Prozentpunkt entspricht aktuell einem zusätzlichen jährlichen Konsolidierungsbedarf in Höhe von rund 26 Milliarden Euro.

Wenn man bei der Rente mit 65 bleiben würde, gibt es kaum realistische Verbesserungen, die auf die Höhe der Tragfähigkeitslücke für sich genommen einen ähnlich starken Effekt hätten:

- Wenn die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die derzeit bei rund 88 Prozent der Erwerbsbeteiligung gleichaltriger Männer liegt, bis 2030 auf 95 Prozent, bis 2060 auf 100 Prozent des Vergleichswertes steigt, reduziert sich die Tragfähigkeitslücke um 0,5 Prozentpunkte.



- Wenn sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer bis 2020 an die der Inländer angleicht und die Nettozuwanderung zudem wieder auf den langfristigen Durchschnitt von 200.000 (statt 150.000) Personen im Jahr steigt, reduziert sich die Tragfähigkeitslücke um 0,7 Prozentpunkte.
- Wenn sich die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung insgesamt verbessert, indem der Anteil der Hochschulabsolventen an den neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen von derzeit 25 Prozent bis 2020 auf 30 Prozent zunimmt, reduziert sich die Tragfähigkeitslücke um 1,0 Prozentpunkte.

Allgemeine Steigerungen der Arbeitsproduktivität durch Investitionen oder technischen Fortschritt hätten hingegen keine nennenswerten Effekte für die Tragfähigkeitslücke. Sie steigern nicht nur BIP und öffentliche Einnahmen, sondern parallel dazu auch die öffentlichen Ausgaben, durch die im Kern weiterhin lohnbezogenen Anpassungen der Renten und Steigerungen der Löhne und anderer Kosten für medizinische Behandlungen und Pflege.

Die Rente mit 67 allein löst die demographisch bedingten Probleme für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland sicherlich nicht. Trotzdem ist ihr Beitrag dazu unverzichtbar. Andere Maßnahmen zur Lösung der Probleme sind keine Alternativen, sie können vielmehr zusätzliche günstige Effekte erzeugen, die die Tragfähigkeit der Finanzpolitik weiter verbessern. Kombiniert man die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre mit den zuvor betrachteten Änderungen – steigende Frauenerwerbsbeteiligung, mehr und besser qualifizierte Zuwanderer sowie ein stark steigender Anteil Hochqualifizierter an den inländischen Erwerbspersonen –, reduziert sich die Tragfähigkeitslücke von 5,2 Prozent des BIP auf 3,3 Prozent. Bei einer fortge-

setzten Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 69 Jahre sinkt sie sogar auf 2,2 Prozent.

Bei allen Unwägbarkeiten von Projektionen, die weit in die Zukunft reichen, stellt erst eine solche Zahl ein ambitioniertes, aber durch sonstige finanzpolitische Maßnahmen durchaus realisierbares Konsolidierungsziel dar. Dies unterstreicht, wie sehr die zukünftigen finanzpolitischen Handlungsspielräume des Staates vom demographischen Wandel beeinträchtigt werden. In aktuellen politischen Entscheidungen muss das stets mit bedacht werden, gerade wenn sie die Renten und andere Zweige der Sozialversicherungen betreffen.

### 3. Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Angesichts der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten steht die staatliche Alterssicherung in Deutschland vor enormen Herausforderungen. Die seit 2001 ergriffenen Reformen leisten wichtige Beiträge dazu, das gesetzliche Rentensystem trotzdem finanzierbar zu halten und das Sicherungsniveau nicht extrem erodieren zu lassen. Um einen gangbaren Weg durch diese schwierige Phase zu finden, müssen letztlich aber verschiedene Stellschrauben innerhalb und außerhalb des Rentensystems genutzt werden.

Zentrales Element einer erfolversprechenden Reformstrategie ist die Erhöhung des tatsächlichen Rentenzugangsalters, gestützt auf eine Anhebung der Regelaltersgrenze für einen abschlagsfreien Rentenzugang. An der Rente mit 67 ist deshalb unbedingt festzuhalten. Perspektivisch sollte das Rentenalter sogar noch weiter erhöht werden. Die Erhöhung des

Renteneintrittsalters braucht jedoch auch eine bildungs- und gesundheitspolitische Flankierung unter Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Intensivierung der Weiterbildung für ältere Beschäftigte, Abbau gesundheitlicher Risiken für ältere Arbeitnehmer, Anpassung von Arbeitsplätzen und Arbeitsanforderungen an die Bedürfnisse älterer Erwerbstätiger, bessere betriebliche Gesundheitsprävention).

Ein zweites Element besteht in einer höheren Erwerbsbeteiligung anderer Altersgruppen, vor allem von Frauen. Notwendig ist dafür eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, was neben dem Aspekt der Kinderbetreuung und der Pflege hilfsbedürftiger Familienangehöriger auch die Beseitigung von Fehlanreizen in der Einkommenssteuer und der geringfügigen Beschäftigung umfasst. Drittes Element ist eine laufende Verbesserung der Qualifikationen der Erwerbspersonen, vor allem ein sinkender Anteil junger Arbeitskräfte ohne beruflichen Abschluss und ein weiter steigender Anteil von Hochschulabsolventen. Dabei geht es immer auch um eine bessere Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Bildungssystem und Arbeitsmarkt. Ein viertes Element besteht schließlich in einer stärkeren Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte, die dem demographisch bedingten Fachkräftemangel entgegenwirkt und die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung stabilisiert. Zugleich kann die Verjüngung der Bevölkerung durch Zuwanderung den Altenquotienten längerfristig senken (vgl. Werding und Petersen 2011), was den Druck auf die Rentenversicherung ebenfalls reduziert.

Der demographisch bedingte Anstieg der Rentenausgaben lässt sich nicht einfach aus der Welt schaffen. Die Rentenpolitik muss daher weiterhin mit Rücksicht auf die zukünftigen finanzpolitischen Hand-

lungsspielräume betrieben werden. Nur unter dieser Bedingung kann die allgemeine Finanz- und Wirtschaftspolitik umgekehrt die nötigen Spielräume dafür schaffen, dass das Rentensystem der alternden Bevölkerung eine angemessene Alterssicherung bietet.

## Literatur

- Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2011, Berlin 2011.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009, Brussels 2009.
- Werding, Martin, Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland (Social Insurance Model, Version 2011, SIM.11), Bochum 2011.
- Werding, Martin und Thieß Petersen, Stellschraube Migration: Demographische Projektionen und ihre Implikationen, Bertelsmann Policy Brief Zukunft Soziale Marktwirtschaft #2011/05, Gütersloh 2011.

### Policy Brief 2011/04: Gesellschaftliche Alterung

Die Alterung der Gesellschaft hat nicht nur Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme, sondern auch für zentrale makroökonomische Größen. Bisher gehen Langfristprognosen davon aus, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland bis 2050 jedes Jahr wächst. Diese Sichtweise erscheint jedoch zu optimistisch, wenn man die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft berücksichtigt. Dann ist bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen in Deutschland ab Mitte der 2020er Jahre sogar mit einem Rückgang des BIP zu rechnen.

### Policy Brief 2012/01: Moderne Arbeitsmarktpolitik

Das deutsche Jobwunder hat auch Schattenseiten. Für viele Arbeitnehmer haben die Unsicherheiten in den letzten zehn Jahren zugenommen. Auf der Suche nach einer Erklärung stößt man schnell auf die arbeitsmarktpolitische Kehrtwende im Zuge der Hartz-Reformen von 2003 bis 2005. Aus der teuren am Status orientierten Stilllegungspolitik sollte eine moderne Inklusions- und Mobilisierungspolitik werden. Wie nachhaltig dieser Weg inzwischen beschritten ist, kann mit Blick auf die Wirkung und Akzeptanz ausgewählter auf Aktivierung ausgerichteter Aspekte eruiert werden.

#### V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung  
 Carl-Bertelsmann-Straße 256  
 D-33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Thieß Petersen  
 Telefon: +49 5241 81-81218  
[thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de](mailto:thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de)

Eric Thode  
 Telefon: +49 5241 81-81581  
[eric.thode@bertelsmann-stiftung.de](mailto:eric.thode@bertelsmann-stiftung.de)

#### Demnächst erscheint:

- Policy Brief #2012/03  
 Cortnie Shupe: „Die Vermessung der sozialen Marktwirtschaft“
- Policy Brief #2012/04  
 Eric Thode, Bessere Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte